



JUZGADO CENTRAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 5

GOYA, 14.

MADRID

[REDACTED]

Procedimiento: ORDINARIO 3/16

Sobre: Acceso a la información pública

Recurrente: MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Letrado: Abogado del Estado

Recurrido: Resolución de 11-1-15 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dictada en el expediente nº R/0282/2015 estimando parcialmente la reclamación presentada el 10 de septiembre de 2015, por [REDACTED] (en nombre de ACCESS INFO EUROPE), contra la Resolución del Ministerio de la Presidencia, e instando al Ministerio de la Presidencia a que, en el plazo de quince días hábiles, remita a la citada [REDACTED] (en nombre de ACCESS INFO EUROPE), la información a que se refiere el fundamento jurídico 6 de dicha resolución.

S E N T E N C I A Nº 41/2017

En Madrid a seis de abril de 2017

[REDACTED], Magistrada del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5, ha visto los presentes autos de Procedimiento Ordinario nº 3/2016, instados por el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, representado y asistido por el Abogado del Estado, contra el CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, representado por el Procurador, [REDACTED], y asistido de la Letrada, [REDACTED]; sobre acceso a la información pública.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



Ha comparecido como parte interesada, [REDACTED]
ACCESS INFO EUROPE, representados por el Procurador, [REDACTED]
[REDACTED], y asistidos del Letrado [REDACTED]

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte actora, MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, con fecha 11-01-16, se interpuso recurso contencioso administrativo frente a la resolución de 11-1-15 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dictada en el expediente nº R/0282/2015 estimando parcialmente la reclamación presentada el 10 de septiembre de 2015, por [REDACTED] (en nombre de ACCESS INFO EUROPE), contra la Resolución del Ministerio de la Presidencia, e instando al Ministerio de la Presidencia a que, en el plazo de quince días hábiles, remita a la citada [REDACTED] (en nombre de ACCESS INFO EUROPE), la información a que se refiere el fundamento jurídico 6 de dicha resolución.

Recurso que presentado en el Servicio Común de Registro y Reparto de estos Juzgados Centrales; se turnó y remitió a este órgano judicial.

SEGUNDO.- Tras los oportunos trámites que son de ver en las actuaciones, por decreto de 15-01-16, se admite a trámite el recurso, se tiene por personado y parte al Abogado del Estado en nombre y representación de la AGE; se dispone la tramitación del recurso por las normas del procedimiento ordinario y se acuerda requerir al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para que ordene la remisión a este órgano judicial de aquel/aquellos expediente/s administrativos a que se refiere el acto impugnado, en el plazo improrrogable de veinte días, o bien copia autenticada del mismo, interesándole, de conformidad con lo dispuesto en el art. 49 de la LJCA, que la resolución administrativa que se dicte a tal fin se notifique, en los cinco días siguientes a su adopción, a cuantos aparezcan como interesados en dicho expediente, emplazándoles para que puedan personarse como demandados ante este órgano judicial en el plazo de nueve días; todo ello con los apercibimientos del art. 48 LJCA.

Por diligencia de ordenación de 1-3-16 se tiene por personado al Procurador [REDACTED] en nombre y representación de [REDACTED]



■■■■■ ■■■■ ACCESS INFO EUROPE en calidad de demandados, asistida del Letrado ■■■■■.

Recibido el expediente advo, por diligencia de ordenación de 7-03-16, se da traslado a la recurrente a fin de aportar la oportuna demanda, lo que hizo por escrito de 25-05-16.

Dado traslado de la misma a la Adm. recurrida por diligencia de ordenación de 2-6-16, aquella presentó escrito de contestación de fecha 24-6-16, solicitando se dictara una sentencia por la que desestime el recurso y confirme íntegramente en todos sus términos la Resolución 282/2.015, de fecha 11 de noviembre de 2.015, dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, todo ello con imposición de las costas al demandante.

Dado traslado por diligencia de ordenación de 28-6-16 a la parte comparecida como codemandada, ACCESS INFO EUROPE ■■■■■ ■■■■■, para que en el plazo común de veinte días conteste la demanda; se presentó escrito de contestación de fecha 26-7-16.

TERCERO.- Por decreto de 29-09-16 se fijó la cuantía de este recurso en indeterminada; y por auto de 13-10-16 se acuerda recibir el procedimiento a prueba, resolviendo en el mismo sobre las propuestas por ambas partes en los términos obrantes en dicha resolución; declarando concluso el periodo de prueba, y disponiéndose la continuación del proceso.

Auto confirmado por otro de 13-12-16 dictado en el recurso de reposición planteado por la representación procesal de ■■■■■ y Access Info Europe.

CUARTO.- Por diligencias de ordenación de 20-01-17 y de 3-2-17, se concede a las partes un término de 10 días para que presentaran conclusiones sucintas; y por providencia de 22-2-17, se declaran los autos conclusos para sentencia; quedando los autos en poder de la que resuelve a tal fin por diligencia de ordenación de 9-03-17.

QUINTO.- En la tramitación de este procedimiento se han cumplido las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, interpuso recurso contencioso administrativo frente a la resolución de 11-11-15 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dictada en el expediente nº R/0282/2015, estimando parcialmente la reclamación presentada el 10 de septiembre de 2015, por [REDACTED] (en nombre de ACCESS INFO EUROPE), contra la Resolución del Ministerio de la Presidencia, e instando al Ministerio de la Presidencia a que, en el plazo de quince días hábiles, remita a la citada [REDACTED] (en nombre de ACCESS INFO EUROPE), la información a que se refiere el fundamento jurídico 6 de dicha resolución.

Alega dicho recurrente que, el 4-8-15, [REDACTED] solicitó del Ministerio de la Presidencia los documentos reseñados en la demanda; y que analizada tal solicitud, el 14-9-15 el citado Ministerio da respuesta a tal petición concediéndose el acceso parcial a la solicitud.

Se le trasladaba los informes relativos al:

- II Plan de Acción de España
- Informe de autoevaluación del I Plan de Acción
- Informe IRM del I Plan de Acción

En relación a la Correspondencia:

- Carta de la organización de OGP sobre contribuciones económicas de 27 de mayo de 2014.
- Carta a la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia de marzo de 2015
- Carta de 20 de marzo de 2015 de invitación a la reunión europea de PNC en Tiflis (Georgia)

Respecto de los Documentos recibidos de la Alianza:

- OGP 4 years strategy 2015-2018
- OGP Timeline 2015-2018 relativa a España.



-OGP CALENDAR GUIDANCE NOTE

-OGP Self-Assessment Report Guidance Note

-OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP: ARTICLES OF GOVERNANCE
June 2012 [updated March 2014 and April 2015)

-European Region Government Point of Contact Conference (June 3- 4,2015).
Draft Concept Note"

No se le da traslado de determinada documentación por concurrir dos causas legales de inadmisión acceso a la documentación previstas en el artículo 18 de la Ley 19/2013.

Expone el Ministerio recurrente, que no se le daba información de las notas y correos de carácter meramente auxiliar (art. 18.1.b) de la citada Ley; ni de la información en curso de elaboración (art. 18.1.a).

Que el Consejo considera no aplicable la causa de inadmisión de la letra b), relativa a la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Elementos que no son determinantes para lo elaborado por el Ministerio, sino meras sugerencias que el Ministerio puede o no tener en cuenta, además de lo que de oficio estime oportuno, para la elaboración del borrador.

Todo ello es meramente "auxiliar o de apoyo" como prevé el art. 18.1.b) de la Ley de Transparencia, entrando además dentro del concepto de "borradores", "notas" o "comunicaciones e informes internos" que ejemplificativamente maneja el citado art. 18.1.b).

Lo solicitado por la ██████████ es auxiliar o de apoyo. Lo remitido por los ministerios no son sino propuestas o sugerencias de cara a la elaboración del borrador del II Plan de Acción.

Los informes internos son comunicaciones internas de carácter auxiliar o de apoyo.

Las informaciones se remiten esencialmente vía e-mail, adjuntando fichas de Word.



Expone que la decisión del CTBG incurre en la vulneración del art. 13 de la Ley 11/2007 sobre identificación del titular y su voluntad.

Tampoco queda claro si la [REDACTED] formuló la reclamación en nombre propio o en representación de la Asociación Access Info Europe.

En el caso de verificarse esta segunda hipótesis, además de una falta de legitimación, pues se formula reclamación por persona distinta de la que realizó la primera solicitud, no se habría cumplido el requisito previsto en el art. 32 de la ley 30/1992.

Solicita se dejar sin efecto la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno antes referenciada y, por consiguiente, la obligación de información que la misma impone, con imposición de condena en costas a la Administración Demandada.

La Adm. recurrida, Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, en su escrito de contestación indica que la resolución dictada con fecha 11 de noviembre de 2.015 (Resolución 282/2.015) es ajustada a Derecho.

Que, de acuerdo con el preámbulo de la Ley 19/2013, párrafo III, el derecho de acceso “solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.

Argumenta que la norma introduce un principio general favorable a la transparencia y al acceso a la información y que obliga a considerar las limitaciones al mismo como excepciones, susceptibles, por tanto, de interpretación restrictiva.

Y en relación a los criterios de interpretación, la Ley de transparencia atribuye al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dichas competencias (art. 38.2ª).

Alude a los arts. 12 y 13 de la Ley de Transparencia, y a que adoptó el 12 de noviembre de 2015 el criterio interpretativo CI/006/2015 sobre aplicación de la

causa de inadmisión prevista en la LTAIBG relativa a información de carácter auxiliar o de apoyo y ha aplicado el contenido del mismo en varias resoluciones.

También al art. 8.1 b) de su Estatuto aprobado por Real Decreto 919/2014, referente a la elaboración de un criterio interpretativo de esta índole; que no es un acto unilateral de la Presidenta del CTBG sino que requiere el informe previo de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno del Consejo.

Afirma que, solo aquellos emails que se refieran a comunicaciones internas podrían ser considerados información auxiliar, el resto no. Así la resolución es totalmente coherente “debe proporcionar información sobre todos los informes, sobre la implementación de los dos planes de acción de la Alianza”, sin hacer referencia a su formato.

Indica que la invocada de contrario, Ley 11/2007 es anterior a la LTAIBG, dándose el caso de que el art. 12 de ésta -que establece que todas las personas tienen derecho a la información pública en los términos previstos en el art. 105.b) de la Constitución Española y no incluye ningún requisito específico en relación con elementos o sistemas electrónicos.

El art. 12 de la Ley no incluye ningún requisito específico, en relación con elementos o sistemas electrónicos; y lo que es más importante, tampoco menciona ningún requisito para el ejercicio del derecho a reclamar, art. 24 y siguientes y que dado que el interesado está debidamente identificado en vía de solicitud de acceso al habersele requerido la identificación, no es necesario reiterar la exigencia de firma avanzada en vía de reclamación sometiéndole a una doble carga.

Respecto de la cuestión suscitada por la demanda respecto a la representación de la [REDACTED] en favor de Access Info Europe en la presentación de la reclamación origen de este recurso, parece claro que la presentación se hizo en su doble condición [REDACTED] en nombre de Access Info Europe”).

No hay diferencia alguna entre la personalidad invocada para solicitar el acceso y la invocada para presentar la reclamación.

Añade que en la fase previa, se realizaron diversas actuaciones que no fueron participadas, que son precisamente las que solicitó, quien hace uso de su derecho de acceso a la información.



No estuvieron disponibles para consulta los detalles del proceso y su temporalización.

No hubo aviso previo a la consulta.

No hubo actividad de difusión y sensibilización.

No estuvo disponible un resumen de la consulta pública.

La consulta se realizó “por invitación”.

██ y ACCESS INFO EUROPE, indica que el 4-8-15 solicitó del Ministerio de la Presidencia la información reseñada en su escrito de contestación; y que el 10-9-15, transcurrido el plazo previsto en el art. 20.1 de la Ley de Transparencia, formuló reclamación; dictándose por el Ministerio de la Presidencia con fecha 14-9-15, resolución concediendo acceso parcial a lo solicitado; denegando el determinada información solicitada, por concurrir, presuntamente, dos causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la Ley 19/2013.

Refiere que la mayoría de la información proporcionada se encontraba ya disponible y se había accedido a la misma, bien a través del portal de Transparencia o bien a través de la web de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Expone que el 7-10-15, presentó un nuevo escrito al Consejo de Transparencia ampliando la anterior reclamación de fecha 10 de septiembre de 2.015.

Reclamación estimada parcialmente por resolución de 11-11-15, instando al Ministerio de la Presidencia a que remita a la solicitante (en nombre de ACCESS INFO EUROPE), la información a que se refiere el Fundamento Jurídico 6 de dicha resolución.

Resolución que entiende ajustada a Derecho y expone que las causas de inadmisión establecidas en el artículo 18 a) y b) deben ser consideradas como excepcionales y deben exponerse los motivos concretos que hacen que concurren dichas causas de inadmisión en cada caso. Y ello por cuanto que, el derecho de acceso a información debe ser entendido de forma amplia y sólo debe estar sujeto a limitadas excepciones.

Refiere que el derecho de acceso a información pública ha sido reconocida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en la sentencia 48135/06

del 25 de junio de 2013, que establece la presunción de que toda la información en manos de las instituciones públicas es pública y solo debe estar limitada por un sistema restringido de excepciones.

Fallo basado en el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos relativo al "derecho a la libertad de expresión" estableciendo el carácter fundamental derecho de acceso a información vinculado al derecho a la libertad de expresión dado que el acceso a información es imprescindible para poder formar y expresar una opinión.

En suma, nos encontramos con el entendimiento amplio del derecho de acceso a información pública y la excepcionalidad de las limitaciones del derecho de acceso a información.

Indica que las causas de inadmisión han de ser motivadas; lo corrobora el carácter excepcional y restringido de aquellas. Debe motivarse la inadmisión, en razón al contenido, y no a la forma. Ello, de conformidad con el Criterio Interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre de 2015 del CTBG y la carga debe estar en la autoridad pública que procure denegar el acceso a demostrar que la información comprendida en el ámbito del sistema de excepciones.

Expone que las menciones que introduce el Ministerio de Presidencia relativas al procedimiento administrativo carecen de relevancia en el caso que nos ocupa puesto que estamos ante una solicitud de acceso a información que supone el reconocimiento de un derecho nuevo en nuestro ordenamiento jurídico que trasciende el concepto de procedimiento administrativo.

Considera que en el supuesto concreto que nos ocupa, esto es, en el caso de implementación y planificación de políticas y planes de acción, el conocimiento por parte del público de la información de contenido sobre el mismo, remitida por los diferentes departamentos es esencial para entender el proceso. Esta información no sólo sirve de antecedentes y fundamento a la decisión, sino que es imprescindible para la rendición de cuentas sobre cómo se ha adoptado la decisión y qué criterios se han tenido en cuenta para tomarla.

Entiende que no concurre las causas de inadmisión de solicitudes prevista en el art.18 apartados b) y a), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de 2014, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

La información que se pide en la solicitud de acceso a información, hace referencia al proceso de implementación del primer Plan de Acción así como de planificación y creación del segundo Plan de Acción de OGP, por lo que por la propia naturaleza del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto ya debería ser pública.

Sigue diciendo que solicitó información al Ministerio de Presidencia de España sobre la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Una iniciativa multilateral que busca que, de manera sostenida, los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos; y que ante la ausencia de comunicación respecto a la implementación del segundo Plan de Acción así como de la elaboración del tercer Plan de Acción por parte del Ministerio de Presidencia, [REDACTED] realizó la solicitud de acceso a información ante el total desconocimiento del proceso que estaba llevando a cabo el Gobierno con el objetivo de informarse sobre el proceso para poder participar en el mismo y expresar sus opiniones.

Afirma que resulta inverosímil, tal y como argumenta el Ministerio de Presidencia que no hubiera intercambio de información de relevancia para el proceso de implementación y planificación entre el Ministerio de Presidencia, el resto de Ministerios implicados y al Alianza de OGP entre julio de 2014 y julio 2015.

Dice que, a pesar de que el Gobierno de España ha adquirido compromisos respecto a la transparencia y participación del proceso de la OGP, no se cumplieron los compromisos en la adopción e implementación del segundo Plan de Acción.

Expresa que resulta llamativa la diferencia de criterios respecto a lo que se considera información auxiliar que existe entre Ministerio de Presidencia y la propia Alianza para el Gobierno Abierto (OGP).

Entiende que la denegación de la información por parte del Ministerio de Presidencia no solo supone una interpretación no acorde a los fines y objetivos de la Ley 19/2013, sino que además vulnera el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, puesto que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido que el artículo 10 del Convenio aplica al Derecho de acceso a Información; parte fundamental del derecho a la libertad de expresión. También contraviene el artículo 20.1 a) de la Constitución Española de 1978.

Se vulnera su derecho a participar en el debate público establecido en el artículo 23.1 de la Constitución Española.

Argumenta que la aplicación de las causas de inadmisión con carácter absoluto por parte del Ministerio de Presidencia y sin ofrecer motivación de las mismas dependiendo del contenido, ha dado lugar a que la información que se le proporcionó por parte del Ministerio ya era en su mayoría pública y la solicitante ya había accedido a la misma (bien a través del portal de Transparencia o de la web del OGP).

Reitera que es el contenido de la información y no el formato el que debe establecer el carácter auxiliar de la información, la información solicitada no se encuentra entre la causa de inadmisión 18 b y 18 a.

Estima que existen más documentos compartidos, que no entran en la "interpretación de internos o auxiliares" del Ministerio de Presidencia.

Alude a la falta de motivación y la arbitrariedad en la aplicación de las causas de inadmisión.

Lo que se solicita es información sobre la implementación del primer y segundo Plan de Acción. Información que en ningún modo puede considerarse auxiliar ni irrelevante desde el punto de vista de la actuación de la administración, ni desde el punto de vista de los fines de la transparencia, puesto que es principal para decidir acciones y continuar el propio proceso de implementación y permitir la rendición de cuentas y la participación informada de la sociedad.

Añade que el Gobierno de España en los documentos de gobernanza de la OGP se compromete a crear un foro regular para la consulta durante la implementación de los Planes de Acción con la sociedad civil y los diferentes departamentos involucrados. Por tanto, refuerza el argumento de que en este

caso concreto la información respecto a la implementación no debe ser considerada como irrelevante o auxiliar ya que forma parte de los mecanismos.

Solo pide información sobre la implementación de un Plan de Acción. Por ello tampoco se incurre en la causa de inadmisión del artículo 18 a) de la Ley 19/2013.

Finalmente indica que la solicitud de acceso a información realizada el 4 de agosto de 2015 por [REDACTED] a través del portal de transparencia tuvo que realizarse por medio de su correo electrónico puesto que en el momento de realizar la solicitud el Portal no admitía solicitudes de entidades jurídicas.

Todo ello, a pesar de que el artículo 12 de la Ley 19/2013 reconoce que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley.

SEGUNDO.- Consta en el expediente advo solicitud de fecha 4-8-15, de [REDACTED] Access Info Europe, al Ministerio de la Presidencia, de los siguientes documentos:

- Copias de todos los documentos que, durante el periodo del 1 de enero de 2014 hasta 31 de julio de 2015, el Ministerio de la Presidencia haya poseído, haya generado o haya recibido de otros ministerios, que hagan referencia a, o traten de la Alianza para el Gobierno Abierto.

- En particular, todos los informes generados por el Ministerio de la Presidencia, así como los informes entregados a éste sobre la implementación de los dos planes de acción de la Alianza (2012-2014, 2014-2016).

-Copias de cualquier documento (informes, memorándum, cartas, emails, etcétera) que traten o aborden el proceso de evaluación por el “Independent Review Mechanism” (IRM) durante 2014.

-Copias de todos los memorándum, de todas las cartas, y de todos los emails intercambiados dentro del Ministerio de la Presidencia, así como con otros ministerios, con respeto al desarrollo y la implementación de los planes de acción y/o cualquier otro asunto relacionado con la Alianza. Solicito acceso a aquellos documentos con fecha a partir de 1 de enero de 2014 hasta el 31 de julio de 2015.

- Por último, solicito documentos que contengan información sobre el proceso de evaluación del plan de acción actual para poder estar informada sobre el estado actual de la auto-evaluación por parte del gobierno del cumplimiento de los compromisos, y así poder participar en el debate sobre este asunto desde la sociedad civil.

Ante la reclamación de dicha solicitante de información planteada el 10-9-15; el CTBG, con fecha 11-11-15, dicta resolución estimando parcialmente dicha reclamación que dice, presentada por [REDACTED] en nombre de Acces Info Europe; y se insta al Ministerio de la Presidencia a que en el plazo de 15 días hábiles remita [REDACTED] la información a que se refiere el fundamento jurídico 6 de dicha resolución.

Fundamento Jurídico 6º que afirma “En conclusión, el Ministerio de la Presidencia debe proporcionar a [REDACTED] información sobre todos los informes generados por el Ministerio de la Presidencia, así como los informes entregados a éste sobre la implementación de los dos planes de acción de la Alianza (2012-2014, 2014-2016).

Dicha resolución alude a la dictada por el Ministerio de la Presidencia con fecha 14-9-15, y el cual considera que, a tenor del art. 18.1 b) no puede facilitar información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades advas, por lo que no puede facilitar los informes de carácter interno sobre la implementación de los Planes de acción remitidos por diferentes ministerios al Ministerio de la Presidencia para la elaboración definitiva de los Planes de Acción así como de su evaluación al tener la consideración de notas y borradores de carácter auxiliar y preliminar a la elaboración de los informes y en la mayoría de los casos no se conservan.

Tampoco puede facilitar las cartas y todos los e-mails de carácter interno que tienen este carácter auxiliar.

La resolución del Ministerio de la Presidencia invoca el art. 18.1 a) relativa a las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general, como es el caso del proceso de evaluación del II Plan de acción de España de Gobierno Abierto que se está llevando a cabo en este momento y que será objeto de publicación general con un proceso de consulta



pública de carácter general durante el mes de septiembre abierto a la participación de la sociedad civil.

Argumenta la resolución de 11-11-15 del CTBG que, es el carácter auxiliar o de apoyo de la información, y no el hecho de que sea una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) de la Ley 19/2013.

Considera que los informes solicitados por la reclamante y no proporcionados por la Adm. tienen indudable relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, son relevantes para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación. Informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno que será plasmado posteriormente en el Plan de Acción de España en el Gobierno Abierto. Informes que, refiere la resolución a que estamos aludiendo, son relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación y, por lo tanto, deben responder a criterios principalmente objetivos siendo imprescindibles para la elaboración del mencionado informe de autoevaluación. Por ello, considera que no se está ante información auxiliar.

El Consejo entiende que sí tienen la consideración de auxiliar o apoyo, los e-mails que traten o aborden el proceso de evaluación al constituir comunicaciones internas que no constituyen trámites del procedimiento del que pueden considerarse instrumentos de gestión o tramitación y que no son incorporados como motivación a una decisión final.

Y respecto de la causa de inadmisión contenida en el apartado a) del art. 18.1, relativa a información en curso de elaboración o de publicación general; afirma la resolución de 11-11-15, que, toda vez que lo solicitado es una visión de la aplicación de las medidas contenidas en el Plan y que cuando se finalice, será objeto de publicación, podría entenderse que la participación de la sociedad civil, entre ellas la organización de la solicitante, sería conveniente y consecuente con la materia y el compromiso adquirido mediante la pertenencia al OGP su acceso, ya que una mayor implicación de la sociedad civil daría una visión al documento solicitado, más acorde con la finalidad pretendida con la aprobación de las medidas incluidas en el Plan de Acción; lo cierto es que, dado que el informe de autoevaluación solicitado estaba en proceso de elaboración

en el momento de la solicitud, sí sería de aplicación a este supuesto el art. 18.1 a) de la LTAIBG, debiendo denegarse el documento solicitado.

TERCERO.- La parte actora, impugna la decisión del CTBG, indicando que incurre en la vulneración del art. 13 de la Ley 11/2007 sobre identificación del titular y su voluntad.

No queda claro, sostiene, si la [REDACTED] formuló la reclamación en nombre propio o en representación de la Asociación Access Info Europe. En el caso de verificarse esta segunda hipótesis, además de una falta de legitimación, pues se formula reclamación por persona distinta de la que realizó la primera solicitud, no se habría cumplido el requisito previsto en el art. 32 de la ley 30/1992.

La invocada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, su art. 13, alude a las formas de identificación de los ciudadanos en sus relaciones con las Adms. Públicas.

Ley que en su art. 14 afirma “Las personas físicas podrán, en todo caso y con carácter universal, utilizar los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad en su relación por medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El régimen de utilización y efectos de dicho documento se regirá por su normativa reguladora”.

Precepto que recoge lo expresado al respecto en la Exposición de Motivos al afirmar “En su Capítulo Segundo se regulan las formas de identificación y autenticación, tanto de los ciudadanos como de los órganos administrativos en el ejercicio de sus competencias, siendo destacable que se habilitan distintos instrumentos de acreditación, que se concretarán en la normativa aplicable a cada supuesto con criterios de proporcionalidad”.

Se ha de estar, pues, a lo regulado en el extremo que estamos analizando, a la normativa específica, en este caso, a la ley 19/2013; cuyo art. 17 reza “2. La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de:

- a) La identidad del solicitante.
- b) La información que se solicita.

c) Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones.

d) En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada”.

El art. 12 expone que, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española (acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, con la salvedad establecida en tal precepto).

Si observamos la solicitud de 4-8-15, vemos que se envió por [REDACTED], Access Info Europa; expone la información interesada y el lugar de notificación y recepción de la información, señalando al respecto el Portal de la Transparencia.

Consta también que la solicitud ha sido registrada con el nº de expediente 001-002779; donde figura igualmente el correo electrónico de la solicitante.

No concurre, pues, el defecto alegado de defecto de identificación.

El acceso a la información es amplio y sin necesidad de motivación.

En la reclamación, consta como referencia, Access Info Reclamación, suscrita por [REDACTED]

El acceso a la información puede interesarlo todas las personas, resultando por ello secundario, por irrelevante, acreditar o determinar si actúa por cuenta propia, o también en nombre de Access Info Europe.

CUARTO.- Continuando con el examen del presente recurso, significar que el CTBO no concede toda la documentación interesada, sino la información sobre todos los informes generados por el Ministerio de la Presidencia, así como los informes entregados a éste sobre la implementación de los dos planes de acción de la Alianza (2012-2014, 2014-2016).

Aprecia la causa de inadmisión contenida en el apartado a) del nº 1 del art. 18 de la Ley 19/2013; por lo que hemos de ceñirnos a la concurrencia o no de la causa reseñada en el apartado b) de dicho precepto.



Sostiene la resolución examinada, que los e-mails que tratan o abordan el proceso de evaluación, al constituir comunicaciones internas, sí tienen la consideración de auxiliar o apoyo, y por ello deniega el acceso a los mismos.

Pues bien, las razones dadas para denegar el acceso a la documentación que se considera auxiliar o de apoyo, sirven para determinar qué considera el CTBU información auxiliar o de apoyo; y así analizar la corrección o no de su decisión.

Y entiende que es auxiliar aquello que no constituye trámite del procedimiento del que pueden considerarse instrumentos de gestión o tramitación y que no son incorporados como motivación a una decisión final.

Por tanto, el CTBG estima que aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar.

Dado que la resolución en liza acuerda proporcionar a la solicitante, información sobre todos los informes generados por el Ministerio de la Presidencia, así como los informes entregados a éste sobre la implementación de los dos planes de acción de la Alianza (2012-2014, 2014-2016); veremos si tal documentación se encuentra incluida en la causa de inadmisión recogida en el art. 18.1 b) de la Ley 19/2013.

El precepto referido, entiende como información auxiliar o de apoyo, entre otra, la contenida en los informes internos o entre órganos.

A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados por el Ministerio de la Presidencia y los entregados a dicho Ministerio sobre la implementación de los dos planes de acción de la Alianza, han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública.

Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.

Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Es pues, importante tener en cuenta el ámbito y la finalidad de la información interesada. En este caso, la Alianza para el Gobierno Abierto.

Alianza para Gobierno Abierto (OGP) de la que España forma parte, cuyo objeto es dar participación a la sociedad civil y ciudadanía en el desarrollo de la acción pública; para lo que se hace imprescindible contar con la oportuna información a fin de emitir opiniones, propuestas, mejoras, en la planificación de las políticas públicas y conocer los criterios tenidos en cuenta en la toma de decisiones, y en suma, cumplir la propia finalidad de la OGP.

Mal se puede cumplir con los compromisos adquiridos en el ámbito de la OGP; de la participación de la ciudadanía, si no se cuenta con la información necesaria elaborada por el Ministerio recurrente y la procedente de otros, a fin de poder determinar sobre la corrección de la planificación de la actividad pública, objetivos, criterios y circunstancias concurrentes en la la toma de decisiones.



Aquí cabe aplicar la máxima “información es poder”; es posibilidad de participación.

De lo expuesto, se llega a la conclusión que los informes, tanto los generados por el Ministerio de la Presidencia, como los entregados a dicho Ministerio, relativos a la implementación de los planes de acción de la Alianza son relevantes para la participación ciudadana; toda vez que, sólo si se conoce tales informes, se puede participar.

En suma, a la luz de lo referido y teniendo presente la propia naturaleza y finalidad de la Alianza para el Gobierno abierto, se entiende que los aludidos informes no se incluyen en la causa de inadmisión analizada; lo que conduce a la desestimación del presente recurso.

QUINTO.- En cuanto a las costas procesales, conforme al art. 139 de la L.J.C.A. de 13-7-98, no se hace expresa condena al considerar que estamos ante las dudas de derecho indicadas en dicho precepto. Estamos ante una cuestión compleja, de carácter interpretativo y novedoso, donde pocos pronunciamientos judiciales se han producido en relación a la causa de inadmisión aquí analizada.

FALLO

Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, frente a la resolución de 11-11-15 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dictada en el expediente nº R/0282/2015 estimando parcialmente la reclamación presentada el 10 de septiembre de 2015, por [REDACTED] (en nombre de ACCESS INFO EUROPE), contra la Resolución del Ministerio de la Presidencia, e instando al Ministerio de la Presidencia a que, en el plazo de quince días hábiles, remita a la citada [REDACTED] (en nombre de ACCESS INFO EUROPE), la información a que se refiere el fundamento jurídico 6 de dicha resolución.

Declaro que dicha resolución es ajustada a Derecho, y en consecuencia no procede anularla ni dejar sin efecto lo acordado en la misma.

Se rechaza la causa de inadmisión invocada por la recurrente en relación a la legitimación de la solicitante de información.



No se hace expresa condena en costas.

Llévese testimonio de la presente resolución a los autos de su razón.

Notifíquese la presente resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso de apelación en el plazo de 15 días; el cual se admitirá una vez cumplido lo previsto en la DA 15ª de la LO 1/09.

Así por esta mi sentencia, definitivamente juzgado, lo pronuncio mando y firmo.

LA MAGISTRADA

PUBLICACION.- Leída y publicada en el día de la fecha ha sido la anterior sentencia por la Magistrada que la dictó, en audiencia pública. Doy fe.