

Resolución 519/2019

S/REF: 001-035227

N/REF: R/0519/2019; 100-002761

Fecha: 17 de octubre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

Información solicitada: Documento "Democracia y modernidad" remitido a las embajadas

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó a través del Portal de la Transparencia, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG) y con fecha 18 de junio de 2019, la siguiente información:

1.- Copia del documento remitido a las embajadas y consulados españoles titulado "Democracia y modernidad. Coordinación con Embajadas. Estrategia de comunicación para causa especial ante el Supremo. Argumentario actualizado tras las elecciones generales 2019"

2.- Nombre y cargo del autor del documento.

¹ <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19/con>

- 3.- *Identificación del responsable de la orden de difusión del documento a las embajadas y consulados españoles.*
2. Mediante resolución de 17 de julio de 2019, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN contestó a la interesada lo siguiente:

1.- *Se trata de un documento de carácter interno del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión europea y Cooperación.*

2.- *El autor del documento es el Director General de la Oficina de la España Global, [REDACTED].*

3.- *La difusión, restringida y nominativa, la realizó el Director General de la Oficina de la España Global, [REDACTED].*

3. Con fecha 24 de julio de 2019, la reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

(...)

SEGUNDO: Que con fecha 19 de julio se remite escrito reconociendo la existencia del documento solicitado y su carácter público, así como el autor del documento y responsable de su difusión, pero no se nos facilita copia del documento solicitado.

La comunicación efectuada, necesariamente estimatoria dado que no existe inadmisión a trámite mediante resolución motivada (careciendo igualmente de pie de recurso) adolece de la remisión del documento solicitado, sí contestando al resto de preguntas, por lo que solicitamos la estimación de la presente reclamación y que se nos facilite la documentación solicitada y reconocida.

4. Con fecha 29 de julio de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente y al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada 31 de julio de 2019 el indicado Departamento ministerial realizó las siguientes alegaciones:

(...) Segunda.- La solicitante alega que no se le facilita copia del documento solicitado. En efecto, por su carácter de información de orden interno dicha información ha de considerarse como de auxiliar o de apoyo, y en consecuencia constituye la causa de inadmisión que establece el artículo 18.1.b) de la LTBG (se inadmitirán a trámite la solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la

contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos).

Siguiendo el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CI/006/2015, de 12 de noviembre, sobre esta causa de inadmisión, "el Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den entre otras algunas de la siguientes circunstancia: [...]"

4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento."

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno²](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su artículo 12, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Respecto al fondo del asunto, cabe señalar que la Administración ha inadmitido una parte de la información solicitada (*documento remitido a las embajadas y consulados españoles*

² <https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/10/31/919>

titulado “Democracia y modernidad. Coordinación con Embajadas. Estrategia de comunicación para causa especial ante el Supremo. Argumentario actualizado tras las elecciones generales 2019) al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Referidas a información que tengan carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

Dicha causa de inadmisión ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el [Criterio 6/2015 de 12 de noviembre](#)³, aprobado en ejercicio de las competencias legalmente conferidas este organismo por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, y en el que se concluye que *es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

Igualmente, en dicho criterio se clarifica que *una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

*Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión **tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el***

³ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

Por su parte, los Tribunales de Justicia también se han pronunciado sobre esta causa de inadmisión en el siguiente sentido:

- [La Sentencia 41/2018, de 6 de abril de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid](#), señala lo siguiente:

*“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**”*

*“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 (...) 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, (...) 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.”

-[La Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2018, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2018,](#)

*“(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un **ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados** (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la Sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.”*

Finalmente, la [Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2018](#), razona que *“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...) “Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1”. (...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”.*

4. Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública, y debe ser justificada de manera clara, circunstancia que a nuestro parecer no ocurre en el presente supuesto. En efecto, ni en la Resolución (en la que ni siquiera identifica la causa de inadmisión) ni en su escrito de alegaciones la Administración motiva la causa de inadmisión, limitándose a manifestar *que por su carácter de información de orden interno dicha información ha de considerarse como de auxiliar o de apoyo.*

Así, este Consejo de Transparencia entiende que el documento solicitado no puede ser catalogado como auxiliar o de apoyo por ser interno, ya que se trata de un documento con el

que se traslada una estrategia de comunicación concreta a las embajadas y consulados con el fin de que estén coordinados, comunicación que por lógica ha de ser hacia el exterior. Conforme al criterio de este Consejo anteriormente expuesto, en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo cuando sea relevante para la rendición de cuentas, y parece más que relevante una estrategia de comunicación de embajadas y consulados con el fin de que estén coordinadas.

Tal y como indican nuestros Tribunales respecto de *“aquello que es relevante (..)en la conformación de la voluntad pública del órgano, (...) no se está ante información auxiliar”* y lo que recoge el documento solicitado conforma la voluntad pública del órgano (estrategia de comunicación sobre una cuestión concreta), conforma un criterio final y definitivo, precisamente para que sea la misma estrategia en todas las embajadas y consulados (se trata de que estén coordinadas).

En este sentido, no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada, el documento denominado *“Democracia y modernidad. Coordinación con Embajadas. Estrategia de comunicación para causa especial ante el Supremo. Argumentario actualizado tras las elecciones generales 2019”*, ni la *ratio iuris* o razón de ser de la Ley que está contenida en su *Preámbulo*, según el cual *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

En consecuencia y en base a los argumentos desarrollados, entendemos que la presente reclamación ha de ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 24 de julio de 2019, contra la resolución de 17 de julio de 2019 del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- *Copia del documento remitido a las embajadas y consulados españoles titulado "Democracia y modernidad. Coordinación con Embajadas. Estrategia de comunicación para causa especial ante el Supremo. Argumentario actualizado tras las elecciones generales 2019"*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#), la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#).

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda