



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

## Resolución 268/2019

S/REF: 001-033693

N/REF: R/0268/2019; 100-002433

Fecha: 8 de julio de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Comunicaciones relacionadas con el Real Colegio de España en Bolonia

Sentido de la resolución: Desestimatoria

### 1. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 26 de marzo de 2019, la siguiente información:

*En relación al Real Colegio de España en Bolonia, se solicita copia de todas los documentos, notas, peticiones, informes y solicitudes en cualquier formato, realizadas entre la Embajada de España en Roma, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Casa Real desde enero de 2012 hasta hoy 26 de marzo de 2019.*

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

*De modo particular, y siempre en relación al Colegio de España en Bolonia, se solicita copia de cualquier documento, nota o comunicación entre el Excmo. [REDACTED] cualquier funcionario o diplomático en la sede de Roma, [REDACTED]*

2. Mediante Resolución de fecha 2 de abril de 2019, dictada por la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, el interesado recibió la siguiente respuesta:

*En virtud de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno es el órgano competente para tramitar el procedimiento mediante el que se solicite el acceso a la información que obre en poder de la Casa de Su Majestad el Rey, así como para conocer de cualquier otra cuestión que pudiera surgir derivada de la aplicación por este órgano de las disposiciones de esta Ley.*

*A su vez, el artículo 6 del Real Decreto 419/2018, de 18 de junio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, atribuye a la Vicesecretaría General el ejercicio de las funciones que correspondan a la Secretaría General en materia de Transparencia, por lo que una vez analizada dicha solicitud, [REDACTED], Vicesecretaria General de la Presidencia del Gobierno, resuelve conceder el acceso a la información a que se refiere la misma deducida por [REDACTED] indicándole que:*

*El artículo 2.1 f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece la aplicación de dicha norma a la Casa de Su Majestad el Rey en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.*

*En cuanto a publicidad activa, la Casa de Su Majestad el Rey recoge en su página web la información a que se refieren los artículos 6 a 8 de la citada Ley:*

- Información institucional, organizativa y de planificación (Art 6).*
- Información de relevancia jurídica (Art. 7).*
- Información económica, presupuestaria y estadística (Art. 8)*

*En atención a lo dispuesto en el citado artículo 2.1 de la Ley, dicha información se refiere a las actividades de la Casa sujetas a Derecho Administrativo. Ello implica la obligación de proporcionar información en respuesta a solicitudes de acceso sobre personal, administración y gestión patrimonial (términos utilizados en el artículo 1.3 a) de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa para sujetar a dicha jurisdicción determinados actos del Congreso, Senado, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas o Defensor del Pueblo, órganos a los que la Casa de S.M. el Rey se equipara a efectos de la Ley de Transparencia).*

*Respecto a la solicitud que plantea, relativa a comunicaciones referentes al Real Colegio de España en Bolonia, entre la Casa de S.M. el Rey, el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Embajada de España en Roma, le informo que dicha cuestión no se encuentra comprendida dentro del ámbito subjetivo ni objetivo de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

3. Frente a dicha respuesta, el reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>2</sup>](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 21 de abril de 2019, en base a los siguientes argumentos:

*(...)Segundo.- Pleno acceso a la documentación solicitada en lo que se refiere al Ministerio de Asuntos Exteriores y la Embajada de España en Roma.*

*2.1.- Naturaleza pública de las comunicaciones entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Embajada de España en Roma relativas al Real Colegio de Españoles en Bolonia.*

*En el caso de las comunicaciones cruzadas entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Embajada de España en Roma relativas al Real Colegio de España en Bolonia, evidentemente estamos ante dos organismos de carácter público y cuyas comunicaciones tienen claramente naturaleza pública.(...)*

*Pero es que, además, las comunicaciones que ambos órganos hayan mantenido relativas al Real Colegio de España en Bolonia no pueden entenderse que se sitúan extramuros del Derecho administrativo. Y ello porque ambos órganos ostentan determinadas facultades y están sujetos a diversas obligaciones con respecto al Real Colegio de España en Bolonia, tal y como se recoge en el Real Decreto de 20 de marzo de 1919, que constituye la normativa reguladora de este.*

*Por tanto, nos encontramos ante una pretensión que se refiere a la solicitud de documentación entre dos órganos de naturaleza administrativa en el ejercicio de potestades claramente sometidas a Derecho Administrativo.*

*2.2.- Las disposiciones de la LTBG se aplica igualmente a las actividades de la Administración no sujetas a Derecho Administrativo.*

*(...)*

*Pues bien, es cierto, como indica la Resolución impugnada, que el artículo 2.1.f) de la LTBG establece que las disposiciones de dicha norma se aplican en lo que se refiere a los órganos incluidos en dicha letra “en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.”*

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

*Ahora bien conviene matizar las siguientes cuestiones:*

*2.2.1.- Esa limitación no opera frente a la Administración, cuya actividad está totalmente sometida a las disposiciones de la LTBG(...)*

*2.2.2.- La limitación contenida en el apartado f) del artículo 2.1 LTBG no debe interpretarse como que se encuentre excluida de su ámbito toda actividad que, aun cuando materialmente no sujeta a Derecho administrativo, implique formalmente el ejercicio de funciones de tal naturaleza. Conviene precisar que todos los órganos que enumera dicho precepto, bien no forman parte del Poder Ejecutivo (Casa del Rey, Congreso de los Diputados, Senado, Consejo General del Poder Judicial, Defensor del Pueblo) o bien cuando forman parte están dotadas de un estatus de independencia o autonomía frente al mismo (Banco de España, Consejo de Estado, Tribunal de cuentas, Consejo Económico y Social) y, por tanto, su actividad aun cuando es jurídico-pública, es de naturaleza bien legislativa o bien judicial; en estos casos su actividad ordinaria cae de lleno, por tanto, en las funciones legislativa y judicial, que tienen normativa específica. Ello quiere decir que las funciones administrativas tienen, por utilizar la expresión del padre del moderno Derecho administrativo, una función "complementaria o instrumental" de su actividad principal.*

*Por tanto, lo que cae fuera del ámbito de la LTBG es la documentación o actuaciones relativas a la función legislativa o jurisdiccional, pero entra de pleno en lo que se refiere a la actividad ejecutiva o administrativa.*

*2.2.3.- Todo proceso selectivo y acto de nombramiento son actuaciones sometidas a Derecho administrativo, provengan de quien provengan. (...)*

4. Con fecha 23 de abril de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente y al objeto de que por dicho Departamento se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas.

En respuesta de ese mismo día se indicó lo siguiente:

*En relación con el presente requerimiento, el Ministerio de la presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad no es competente para la presentación de alegaciones, puesto que el expediente de DA de partida (001-033693) fue trasladado en su momento, por razón de la competencia, al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, al igual que lo fueron los correspondientes a las reclamaciones 100-002359, 100-002361 y 100-002362, circunstancia de la que fue informado ese CTBG, pese a lo cual las mantiene atribuidas al Ministerio de la Presidencia.*

5. A la vista de esta respuesta y con esa misma fecha, el expediente fue remitido al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. La solicitud de alegaciones fue reiterada el 27 de mayo de 2019 con el mismo resultado negativo. Consta en el expediente la notificación por comparecencia a los requerimientos realizados.

## 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 Gobierno](#)<sup>3</sup>, 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](#)<sup>4</sup>, 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.

Con estas premisas, debe acotarse el objeto de la presente reclamación únicamente a aquella información que obre en poder de la Administración en el momento de la solicitud de acceso y siempre teniendo como base que la finalidad de la LTAIBG es conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

3. En primer lugar, debe atenderse a una cuestión de carácter formal y relativa a la tramitación de la solicitud de información de la que trae causa la presente reclamación.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

Tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, la solicitud de información presentada por el hoy reclamante fue atendida mediante resolución de la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO de 2 de abril de 2019. Dicha resolución venía referida a parte de la solicitud de información planteada, que tenía por objeto conocer las comunicaciones sobre el Real Colegio de España en Bolonia realizadas entre la Embajada de Roma, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES y CASA REAL, desde enero de 2012 hasta el 26 de marzo de 2019, fecha de la solicitud.

Tal y como se desprende de la solicitud dictada, la misma hace referencia tan sólo a parte de la información solicitada, esto es, la relativa a la CASA REAL, y ello por cuanto, conforme a la disposición adicional sexta de la LTAIBG, las solicitudes referidas a la Casa de SM el Rey deberán ser resueltas por la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.

De lo anterior procede concluir que

- i) Hay una resolución dictada por la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, cuyo contenido es también objeto de reclamación- por lo que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no comprende las alegaciones efectuadas por la Unidad de Información del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, competente también respecto de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno respecto a que *el expediente de DA de partida (001-033693) fue trasladado en su momento, por razón de la competencia, al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación*
- ii) Salvo las afirmaciones realizadas por el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD, no consta a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que la solicitud hubiera sido remitida al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN para que por este Departamento se atendieran las cuestiones planteadas por la solicitud en su ámbito material de competencias. Esta carencia se ve reforzada por la circunstancia de que no se han formulado alegaciones por parte de dicho Departamento una vez que ha tenido conocimiento de la reclamación presentada por haber sido remitida la documentación aneja a la misma. En este sentido, y tal y como hemos indicado en varios expedientes- por todos, el [R/0534/2018](#) (o más reciente [R/0655/2018](#)<sup>5</sup>), el Consejo de

---

5

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html)

Transparencia y Buen Gobierno viene detectando cómo la ausencia de respuesta a esta solicitud de alegaciones se está convirtiendo en una práctica no infrecuente en determinados Organismos y Departamentos Ministeriales, circunstancia que no cumple, a nuestro juicio con la consideración de *ejes fundamentales de toda acción política de la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno* tal y como predica el Preámbulo de la LTAIBG.

En este sentido, la adecuada protección y garantía del derecho constitucional a acceder a la información pública, interpretado por los Tribunales de Justicia como de amplio alcance y límites restringidos- por todas, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 Recurso de Casación nº 75/2017, "*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-* se ve mermada en este caso al no responder la solicitud de alegaciones realizada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y, en consecuencia, privando a este Organismo de todos los datos y consideraciones necesarias para realizar una adecuada valoración de las circunstancias planteadas por el reclamante.

4. Respecto al fondo del asunto, conviene recordar que la información solicitada por el reclamante es toda la comunicación mantenida entre *la Embajada de Roma, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES y CASA REAL* relativas al Real Colegio de España en Roma.

Atendiendo a la resolución dictada por la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, y en lo relativo a la aplicación de la LTAIBG a la Casa de SM el Rey de acuerdo a lo previsto en el art. 2.1 f) de la LTAIBG, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte el argumento expuesto en la misma relativa al alcance – en este caso, limitación- de la aplicación de dicha norma en el supuesto que nos atañe.

En este punto, resulta relevante lo razonado en el expediente [R/0284/2018](#)<sup>6</sup> en el siguiente sentido:

*(...)La Casa de Su Majestad el Rey se incluye, junto con otros órganos constitucionales, en el ámbito de aplicación de la LTAIBG a través del art. 2.1 f) en el que se señala lo siguiente:*

*1. Las disposiciones de este título se aplicarán a:*

*f) La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.*

*Es decir, a diferencia de otros otros organismos – por lo tanto, contrariamente a lo que indica el reclamante en el sentido de que, en otros supuestos, se ha dado acceso a comunicaciones que entiende similares a las que ahora solicita- la Casa de Su Majestad el Rey queda vinculada a la LTAIBG únicamente en relación a su actuación que pueda ser calificada como sujeta a Derecho Administrativo.*

*A esta conclusión no afecta que, por virtud de la disposición adicional sexta de la LTAIBG La Secretaría General de la Presidencia del Gobierno será el órgano competente para tramitar el procedimiento mediante en el que se solicite el acceso a la información que obre en poder de la Casa de Su Majestad el Rey, así como para conocer de cualquier otra cuestión que pudiera surgir derivada de la aplicación por este órgano de las disposiciones de esta Ley. Y ello por cuanto, con independencia del órgano que dicta la resolución, lo relevante en primer término es la determinación del alcance de la aplicación de la normativa de transparencia.*

*4. Teniendo en cuenta lo anterior y para determinar qué actividades pueden encuadrarse entre aquellas sujetas a Derecho Administrativo, resulta relevante la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) del Tribunal Supremo Sentencia de 27 noviembre 2009, en la que se indica lo siguiente:*

*(...) Y dentro de esta jurisdicción, corresponde a esta Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Supremo, ex artículo 12.1.c) de la LICA , conocer en única instancia de los*

---

6

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html)



*recursos que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión competentes del Congreso de los Diputados y del Defensor del Pueblo, integrando la remisión legal realizada por el artículo 58 primero de la LOPJ ( RCL 1985, 1578, 2635) .*

*Pues bien, las actividades que realizan los órganos constitucionales que menciona el citado artículo 12.1.c) de la Ley de esta Jurisdicción , y significadamente el Defensor del Pueblo -al que se imputa la responsabilidad patrimonial presentada por el recurrente- y el Congreso de los Diputados -cuya Comisión de Peticiones archiva el caso-, no son esencialmente administrativas, sino constitucionales. Ahora bien, para el desarrollo y cumplimiento de tales funciones constitucionales encomendadas precisan realizar una serie de funciones de carácter instrumental y naturaleza administrativa, con competencias de autoorganización que comportan una propia y genuina actividad administrativa. De manera que realizan la selección de personal, celebran contratos, gestionan su patrimonio y, en fin, responden de la lesión que sufran los ciudadanos en cualquiera de sus bienes y derechos si es consecuencia de tal actividad administrativa, pues tal es el alcance de la expresión en "materia de personal, administración y gestión patrimonial".(...)*

*De este modo, en la medida en que los órganos constitucionales que se enuncian en el artículo 1.3.a ) [entre los que se cuentan el Congreso de los Diputados y el Defensor del Pueblo] se reputan "Administración" a los efectos de la revisión judicial de los actos y disposiciones que produzcan en los ámbitos que menciona, pues participan de la misma sustancia que los propios de una Administración pública («no sólo la Administración administra»), la eventual responsabilidad derivada de la actividad desenvuelta en dichos ámbitos, de los que forma parte, sin mayor precisión, la "administración", ha de ventilarse ante esta jurisdicción (...)*

*Por lo tanto, puede concluirse que serían las actuaciones en materia de personal, administración y gestión de patrimonial las que quedan englobadas en ese concepto de actividad sujeta a Derecho Administrativo.*

*5. Sentado lo anterior, debe recordarse en este punto que el objeto de la solicitud de información es La respuesta de su majestad el Rey Felipe VI a la carta recibida en septiembre de 2017 por parte de Ada Colau, Carles Puigdemont, Oriol Junqueras y Carme Forcadell solicitando un referéndum sobre la independencia de Cataluña.*

*Información de cuya existencia, a pesar de que en la resolución recurrida se habla en términos hipotéticos, se han hecho eco los medios de comunicación.*

*No obstante, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte el argumento recogido en la resolución recurrida, reiterado en el escrito de alegaciones, en el sentido de que dicho documento queda fuera de las actividades en materia de personal, administración y gestión patrimonial que, como hemos concluido, enmarcarían la aplicación de la LTAIBG a la Casa de Su Majestad el Rey.*

*En este sentido, más bien entenderíamos que se trataría de un documento relacionado con las actividades que le son propias, a Su Majestad el Rey y no tanto a su Casa que, recordemos, es el órgano que está dentro del ámbito de aplicación de la LTAIBG, en un sistema constitucional de Monarquía Parlamentaria como el vigente en España.*

*Por estos argumentos y como conclusión, entendemos que la presente reclamación debe ser desestimada.*

Siguiendo el criterio previamente establecido y atendiendo a la naturaleza de la información solicitada, entendemos que la reclamación ha de ser desestimada en lo relativo a la respuesta proporcionada por la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.

5. Por otro lado, y respecto de las comunicaciones efectuadas entre el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN y la Embajada de España en Roma que, recordemos, forma parte de dicho Departamento, a nuestro juicio deben también destacarse la naturaleza de la información solicitada y, en concreto, que se trata de comunicaciones relacionadas con el Real Colegio de España en Bolonia y, con carácter general, *todos los documentos, notas, peticiones informes o solicitudes en cualquier formato.*

En este sentido, ha de recordarse que la LTAIBG prevé que, respecto de solicitudes de información que se refieran a documentación que no tengan incidencia en el procedimiento o, ya en términos más acotados por los Tribunales de Justicia, se entienda que no implican una interpretación o sirvan como justificación a una decisión pública, pueda tenerse en cuenta la inadmisión prevista en el art. 18.1 b), precepto que indica lo siguiente

*1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:*

*b) Referidas a 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.*

Dicha causa de inadmisión ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el [criterio interpretativo nº 6 de 2015](#)<sup>7</sup>, aprobado en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas a este Organismo por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que se pronuncia en los siguientes términos:

*En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada. Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.*

*En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1. b), cabe concluir 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.*

*Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. b), de la Ley 19/2013.*

*En tercer lugar, este 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 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.*

---

<sup>7</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

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 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 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid](#)<sup>8</sup>, señala lo siguiente: **“Aquellos 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****

---

<sup>8</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2016/6\\_Presidencia\\_1.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/6_Presidencia_1.html)

*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 2017, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2017<sup>9</sup>](#), se pronuncia en los siguientes términos: “(...) 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 ya mencionada [Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2018<sup>10</sup>](#), razona que “Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9

---

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2016/6\\_Presidencia\\_1.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/6_Presidencia_1.html)

<sup>10</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2015/4\\_RTVE\\_2.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html)

*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".*

Teniendo en cuenta el criterio interpretativo citado, los pronunciamientos judiciales al respecto y los documentos proporcionados, a pesar del carácter restrictivo de las causas de inadmisión, y de la nula justificación que hace la Administración, que no ha atendido la solicitud de información ni la petición de alegaciones formulada, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la petición de información realizada, con un carácter excesivamente general, relativa a toda comunicación mantenida sobre un determinado asunto y referente a un período de 7 años puede quedar entendida como encuadrada en la gestión ordinaria de las relaciones y gestión administrativa que afecta a la Embajada en Roma y al Departamento del que depende, esto es, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. En este sentido, y de acuerdo a lo argumentado en los apartados precedentes, la reclamación ha de ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 21 de abril de 2019, contra la resolución de 2 de abril de 2019 de la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO y el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

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](#)<sup>11</sup>, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo

---

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)<sup>12</sup>.

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](#)<sup>13</sup>.

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

---

<sup>12</sup> <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>