



Resolución 363/2019

S/REF: 001-033207

N/REF: R/0363/2019; 100-002562

Fecha: 22 de agosto 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

I. 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](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 4 de marzo de 2019, la siguiente información:

En relación al Real Colegio de España en Bolonia. Se solicita copia de los memorandos y/o notas y/o comunicaciones dirigidas o remitidas por [REDACTED], [REDACTED] [REDACTED] embajadores de España ante la República italiana, así como por cualquier otro funcionario de la Embajada de España en Roma a los ex Ministros de Asuntos Exteriores [REDACTED] y [REDACTED] o a cualesquier otro alto cargo y/o funcionario de ese Ministerio durante los respectivos periodos de sus mandatos.

2. Mediante resolución de fecha 25 de abril de 2019, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN contestó al reclamante en los siguientes términos:

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

De acuerdo con la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran 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. Una vez analizada la solicitud, y consultadas las unidades competentes, la Subsecretaría considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente. Sobre este punto, cabe resaltar que se solicitan "copia de los memorandos y/o notas y/o comunicaciones dirigidos o remitidos por [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] o [REDACTED], embajadores de España ante la República italiana, así como por cualquier otro funcionario de la Embajada de España en Roma a los ex Ministros de Asuntos Exteriores [REDACTED] y [REDACTED] o a cualesquier otro alto cargo y/o funcionario de ese Ministerio durante los respectivos períodos de sus mandatos". Siguiendo el criterio interpretativo 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 o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den entre otras algunas de la siguientes circunstancias: [...] I. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad [...] 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento." En el presente caso, la información solicitada relativa al Real Colegio de España en Bolonia se corresponde con las contempladas en el mencionado criterio interpretativo CI/006/2015 de 12 de noviembre del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, siendo estas comunicaciones de orden interno además de contener opiniones o valoraciones personales de los autores que no manifiestan la posición de este Ministerio. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra b) del artículo 18.1 de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública.

3. Ante esta respuesta, el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 27 de mayo de 2019, en base a los siguientes argumentos:

El acceso se niega con las afirmaciones genéricas y no fundamentadas de que se contienen opiniones o valoraciones personales; hecho que podría permitir negar cualquier documento so pretexto de ese contenido, ante la imposibilidad de comprobarlo por parte del ciudadano. Por

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

ello, esa limitación basada en tal afirmación debe considerarse excesiva, sobre todo cuando sería posible remitir copias de los memorandos, notas y comunicaciones con tachadura de las opiniones y valoraciones personales; como se hace, por ejemplo, con los datos de carácter personal.

Por lo demás, se afirma genéricamente que todos los documentos pedidos son "comunicaciones internas", volviendo a dejar al ciudadano en situación de indefensión ante la prueba diabólica que supondría la prueba contraria -no señala siquiera qué tipo de memorandos, notas y comunicaciones constan ni por qué se le otorga tal consideración de "internas"-, cuando resulta difícilmente creíble que no hubiera comunicación oficial alguna entre la Embajada de España en Roma y el Ministerio de Asuntos Exteriores referida a una de las instituciones españolas en Italia más importantes, como es el Colegio de España en Roma. En todo caso, no se puede calificar de "interna" una comunicación que está destinada o deriva en un expediente que afecta a terceros, pues, desde cierta perspectiva, todas las comunicaciones entre dos entes, organismos o puestos administrativos públicos serán, en pura lógica, "internas". Sólo deberían considerarse internas las que no tienen efectos en la formación de la voluntad de los entes públicos ni forma parte del conjunto de actos de trámite que llevan a actuaciones que afectan a terceros.

4. El 28 de mayo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Tras la reiteración de la solicitud el 8 de julio, el escrito de alegaciones tuvo entrada el 22 de julio e indicaba lo siguiente:

Ante las alegaciones vertidas por el reclamante, este Ministerio hace constar lo siguiente:

- Mediante resolución notificada al solicitante el 26 de abril de 2019, la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, al amparo de lo dispuesto en el art. 18.1 b) de la Ley 19/2013, inadmitió a trámite la solicitud de acceso con número 001-033207 al considerar que se trataba de información que tenía carácter auxiliar o de apoyo.*
- Siguiendo el criterio interpretativo 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 o entre órganos o entidades administrativos, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den entre otras algunas de la siguientes circunstancia:[..-]*

I. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad[...]

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

• En el presente caso, la información solicitada relativa al Real Colegio de España en Bolonia se correspondía con la contemplada en el mencionado criterio interpretativo CI/006/2015 de 12 de noviembre del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, siendo estas comunicaciones de orden interno además de contener opiniones o valoraciones personales de los autores que no manifiestan la posición de este Ministerio.

• En este sentido, se trata de comunicaciones que forman parte del conjunto de análisis y estudios que preparan la posterior actividad de la unidad correspondiente, circunstancia contemplada en el CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, pero que en ningún caso tienen una sustantividad administrativa ya que son descriptivas de un proceso y no tienen relevancia externa.

• Por su carácter de información de orden interno y meramente preparatoria de la actuación de las unidades y órganos competentes para la adopción de decisiones, 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)

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](#)³, 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](#)⁴, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los

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

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

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. En primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

*A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.**

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Administración contestó al reclamante transcurrido el plazo de un mes que establece la Ley.

En este sentido, se recuerda que la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para conseguir que las solicitudes de acceso a la información que se le presente lleguen al órgano encargado de resolver de la manera más rápida posible, para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. Así, la LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, facilitando con ello el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

4. Sentado lo anterior y entrado ya en el fondo del asunto, ha de destacarse en un primer momento que las cuestiones planteadas en el presente expediente ya fueron analizadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el [R/0268/2019](#)⁵, en el que la información solicitada era la siguiente:

5

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html)

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.

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] y cualquier funcionario o diplomático en la sede de Roma, en especial los Excmos.Srs. Embajadores [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED]

Tratándose de información prácticamente idéntica a la que ahora se solicita, ha de recordarse lo señalado en el expediente referenciado:

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, 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.*
- 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 , 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 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 , 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 , 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".

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.

Teniendo en cuenta la identidad en cuanto a la información solicitada y a los argumentos utilizados para inadmitir la solicitud, debemos concluir, igualmente, con la desestimación de la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 27 de mayo de 2019, contra resolución, de fecha 25 de abril de 2019, del 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, 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](#)⁶.

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](#)⁷.

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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>