



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-026382

N/REF: R/0479/2018 (100-001282)

FECHA: 12 de noviembre de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 17 de agosto de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] presentó, el 17 de julio de 2018, solicitud de acceso a la información, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), dirigida a la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, en la que solicitaba lo siguiente:

- *Solicito saber si el Presidente del Gobierno, [REDACTED], se ha reunido con el empresario [REDACTED] como varios medios de comunicación han publicado. Si ha sido así, qué día se produjo la reunión y si ésta se llevó a cabo en el Palacio de la Moncloa.*
- *Pido esta información en virtud del criterio interpretativo CI/002/2016, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que esgrime que "las reuniones celebradas por personas que desempeñen funciones en el ámbito de los sujetos obligados por la LTAIBG, cuando estas se relacionen directamente con el ejercicio de las funciones que le son atribuidas y no a su esfera personal o privada, tiene el carácter de información pública a los efectos previstos en el artículo 13 de la Ley, dado que se tratará de "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".*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



2. Por Resolución de fecha 2 de agosto de 2018, la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO contestó a [REDACTED] en los siguientes términos:

- *Una vez analizada dicha solicitud, el Vicesecretario General de la Presidencia del Gobierno, resuelve conceder la información a que se refiere la misma deducida.*
- *El artículo 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, señala el ámbito subjetivo de aplicación de las disposiciones relacionadas con la transparencia de la actividad pública.*
- *A su vez, el Criterio Interpretativo CI/002/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, estima que “las reuniones celebradas por las personas que determina dicho ámbito subjetivo de aplicación y en el desempeño de las funciones propias del ejercicio de sus funciones como cargo público, se consideran tienen carácter de información pública”.*
- *En consecuencia, a la vista de lo establecido en el apartado anterior, se concluye que esta solicitud queda al margen de lo establecido en dicho apartado.*

3. El 17 de agosto de 2018, tuvo entrada Reclamación contra la citada Resolución de [REDACTED] ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que alegaba que

- *Se concede el derecho de acceso a la información pero se considera en la propia respuesta que no tiene por qué informarse de la Agenda del Presidente del Gobierno.*
- *Entendiendo que una reunión del Presidente del Gobierno con una de las personas más influyentes a nivel mundial y uno de los lobistas más importantes es de interés público, se solicitó conocer si esta se había producido. la secretaria general de la presidencia ha denegado, de facto, el acceso a la información.*

4. El 22 de agosto de 2018, este Consejo de Transparencia remitió la documentación obrante en el expediente al SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, para que formulara las alegaciones que considerase oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 14 de septiembre de 2018 y en el mismo se indicaba lo siguiente:

- *La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.*



- *En su artículo 13 establece el concepto de información pública, entendiéndose por tal “ 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”.*
- *No obstante, el acceso a la información pública no es ilimitado, regulando la Ley en su artículo 14, los límites de acceso, en función de la propia naturaleza de la información, y en su artículo 18 la inadmisión de las solicitudes que no son objeto de la filosofía que inspira la Ley de transparencia, que es la rendición de cuentas y el acceso a la conformación de la voluntad de los poderes públicos.*
- *Y ello debido a que la relevancia de la información pública, a través de cuyo conocimiento deben rendir cuentas los poderes públicos, requiere que la misma sea relevante y no se trate de información al margen del procedimiento en el ejercicio de las competencias que el órgano en cuestión tenga asignadas, que conlleven toma de decisiones públicas, y su aplicación ayude a conformar el criterio definitivo del Gobierno.*
- *Así pues, entre las causas de inadmisión que recoge el citado artículo 18 unas son de carácter organizativo, otras, improcedentes, y en algunos casos, irrelevantes cuando se considera que, aunque la información obre en poder del órgano correspondiente y se hubiese elaborado en el ejercicio propio de sus funciones (según determina el artículo 13), ésta (información) tiene carácter interno, preparatorio, auxiliar o de apoyo (apartado b), artículo 18).*
- *En ese sentido, el Preámbulo de la Ley 19/2013 señala que la transparencia busca que “ la acción de los responsables públicos se someta a escrutinio, para que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones”.*
- *No obstante, algunas de las reuniones que el Presidente pudiera mantener, deberían ser entendidas desde la perspectiva de una comunicación informal, de cortesía, bilateral...ya que, de celebrarse, no implicarían ejercicio de potestades propias de su cargo, ni arrojarían información pública relevante alguna a los efectos del derecho a la información, al tratarse básicamente de relaciones habituales con otros órganos, entidades, autoridades...y que únicamente tendrían un carácter meramente auxiliar de su actividad política propia.*
- *Es difícil trazar una línea divisoria de distinción entre una reunión que plasma una actuación administrativa como órgano competente en el ejercicio de sus funciones como Presidente, de una mera reunión de cortesía que, de celebrarse, no debería ni tendría relevancia administrativa alguna, dado el carácter limitado y tasado de sus competencias constitucional y legalmente atribuidas.*
- *Más allá de sus funciones como líder político, que hace que todas las actuaciones del Presidente, se presuman actos expresos que adoptan forma jurídica determinada y con la debida publicidad, puede considerarse, a sensu contrario, que el contenido de algunas de las reuniones que pudiera celebrar*



no conformarían acto administrativo de decisión, ya que la información que en ellas se trata no tienen relevancia para la tramitación de un expediente administrativo ni para la adopción de una decisión pública susceptible de estar incluida en el objeto de la Ley de Transparencia.

- *Efectivamente, y con carácter general, se trata de una forma de relaciones bilaterales internas que no determinan la voluntad pública del órgano en cuestión y que, dada la función política del Presidente del Gobierno, constituye un modo de entendimiento entre partes.*
- *Como conclusión, señalar que algunas de las reuniones que pudiese mantener el Presidente del Gobierno, tendrían naturaleza auxiliar y de cortesía institucional, y que en ellas no ejercería el Presidente las competencias tasadas que la legislación le atribuye en dicha calidad (artículo 97 de la C.E. y artículo 2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), resultando que no participan de las características que recoge la Ley de Transparencia como tal, por lo que se considera no ha existido vulneración alguna del derecho de acceso a la información del interesado y se solicita que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada.*

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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 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. Por otro lado, el Preámbulo de la LTAIBG señala lo siguiente:

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.

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

4. En el presente caso, se solicita la confirmación o no de la existencia de una reunión del Presidente del Gobierno con el empresario [REDACTED] y si ésta reunión se produjo en el Palacio de la Moncloa, sin que se mencione en ningún momento su contenido que, efectivamente, puede ser formal o informal y puede ceñirse a asuntos de Estado o privados.

Podemos comenzar indicando que, puesto que ha trascendido a la prensa, se trata, pues, de información de carácter público y de notoriedad e interés igualmente públicos [REDACTED]

“La reunión no se encontraba en la agenda pública del presidente de Gobierno y no trascendió a los medios de comunicación, pero aún los secretos mejor guardados salen a la luz. El pasado miércoles 27 de junio, a las 19,00h, la sala de encuentros oficiales del Palacio de la Moncloa fue testigo de la reunión entre [REDACTED] y el estadounidense de origen húngaro [REDACTED], gran gurú de la especulación financiera y todo poderoso multimillonario rey de las Hedge Fund.

Fue el periódico digital generalista “OKdiario” quien destapó la noticia, no desmentida por Moncloa. Según este medio, [REDACTED] y [REDACTED] comenzaron la reunión a las siete de la tarde del miércoles, un encuentro que duró alrededor de una hora y media, contando con la presencia de dos asesores del magnate norteamericano.

Por otra parte, el periódico digital “Voz Pópuli” sostiene que el empresario se reunió también con el ministro de Exteriores, [REDACTED] en el Palacio de Santa Cruz, sede del Ministerio de Asuntos Exteriores, y más tarde, durante una cena, con los políticos socialistas [REDACTED], este último exsecretario general de la OTAN.”

5. Igualmente, debe tenerse en cuenta que existen precedentes en este Consejo de Transparencia sobre el acceso a las reuniones de los miembros del Gobierno y sobre la publicidad debida a sus agendas.



Así, se señalan los procedimientos R/0019/2017 (sobre reuniones entre personal del Ministerio de Presidencia y Google), R/0123/2017 (sobre la Agenda del Director de la Fundación “Ciudad de la Energía”) y R/0226/2017 (sobre las reuniones y los correos internos con Telefónica), en las que se razonaba lo siguiente:

“(...) el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que lo tratado en reuniones puede afectar a la esencia de la Ley 19/2013 y que constituye información pública según el artículo 13 del texto de ésta. En consecuencia, es necesario definir y regular la necesidad de recoger la participación en reuniones afectadas por la Ley de Transparencia para formular además una obligación y un compromiso de rendición de cuentas.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha respaldado en varias ocasiones solicitudes de acceso a la información que se interesaban por conocer las reuniones mantenidas por los responsables públicos.

(...) este Consejo de Transparencia entiende que debe avanzarse en la definición que contiene el concepto de agenda de un responsable público y, en definitiva, en la identificación de los elementos que la misma debe contener y que, por lo tanto, deban proporcionarse cuando se solicite información sobre las reuniones mantenidas.....”

“En este sentido, se han dictado ya varias resoluciones sobre el mismo asunto que el actual (R/0120/2016 a R/0131/2016, ambas incluidas), siendo todas las solicitudes de acceso a la información desestimadas, habida cuenta de que existe en la actualidad un vacío legal que impide aplicar esta obligación de sistematización y conservación a las reuniones que mantiene con la Administración y otros sujetos privados.

Por lo expuesto, la presente Reclamación debe ser desestimada en cuanto a los contenidos de las agendas de los años 2016 y 2017 del Director General de la Fundación Ciudad de la Energía.

Como se ha razonado anteriormente, esta información no puede proporcionarse con el nivel de detalle requerido debido al vacío legal que impide aplicar esta obligación de sistematización y conservación a las reuniones que se mantiene con los altos cargos de la Administración.”

“Así, el listado de reuniones debe entenderse encuadrado dentro del acceso a información relacionada con las reuniones celebradas por miembros del Gobierno, Altos cargos o empleados públicos y la identificación de quienes asistieron a las mismas. En este sentido, debe tenerse en cuenta el Criterio Interpretativo CI/002/2016, de 5 de julio, de este Consejo de Transparencia en colaboración con la Agencia Española de Protección de Datos, cuyas conclusiones se citan a continuación:



1. *El acceso a la información relativa a las reuniones celebradas por los sujetos incluidos en el presente informe deberán referirse a aquellas que tengan lugar en ejercicio de las funciones públicas que tienen conferidas y en su condición de responsable público. Es decir, se excluye las que se realicen a título privado y no afecten a sus competencias.*
2. *Los criterios se refieren a la información que efectivamente se encuentre disponible, de acuerdo con lo dicho anteriormente, esto es, se entenderá disponible toda aquella información que pueda obtenerse mediante un proceso o tratamiento proporcional a la importancia del interés público existente en la divulgación de la información, aunque implique un esfuerzo o un tiempo de trabajo superior al ordinario, siempre que el mismo no perjudique gravemente el funcionamiento del órgano del que se requiere la información.*
3. *Cuando se solicite información identificativa de los participantes en las reuniones, siendo éstos personas físicas, ya sea por la mera indicación de su cargo o posición en una organización ya sea con indicación de su nombre y apellidos deberá considerarse que la petición incluye datos de carácter personal, debiendo estar a lo dispuesto en el presente informe.*
4. *A los efectos señalados en el punto anterior se indican los siguientes criterios interpretativos:*
 - 4.1. *En caso de que la información pudiera contener datos personales especialmente protegidos, en particular en atención a la naturaleza de las entidades participantes en la reunión, habrá de estarse a las reglas previstas en el artículo 15.1 LTAIBG.*
 - 4.2. *Si la información no contuviera datos personales especialmente protegidos y se refiriese a miembros del Gobierno, Altos Cargos, directivos públicos profesionales, empleados públicos, o personal de sujetos obligados por la LTAIBG, se facilitarían únicamente los datos personales identificativos de los participantes que tuvieran, al menos, la condición de titulares de responsabilidades administrativas hasta el nivel de Subdirecciones Generales o unidades asimiladas, de las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias, los titulares de los órganos directivos de las Agencias Estatales, Entes y otros organismos públicos que tengan atribuida la condición de directivos en los Estatutos o normativa reguladora de éstos así como personal eventual que desarrolle funciones que incidan en el proceso de toma de decisiones de la entidad.*
 - 4.3. *Tratándose de entidades de derecho privado la información identificativa se limitaría a quienes ostentasen la condición de administradores, o miembros del órgano de gobierno o dirección en su caso o altos directivos o asimilados.*
 - 4.4. *Cuando los participantes en la reunión fuesen asesores o consultores de una entidad de derecho privado, la información se limitaría a*



indicar esta circunstancia, sin incluir otra información identificativa del asesor o consultor.

- 4.5. En los restantes supuestos, la información se limitará, en cuanto a los sujetos obligados por la LTAIBG, a la indicación del Órgano, Organismo o Departamento en que los participantes presten sus servicios y, en cuanto a las entidades de derecho privado, la información se limitará a indicar la entidad concreta o, tratándose de entidades que no tengan la condición de PYMES, el Departamento o Área en que se prestan los servicios.*
- 4.6. Cuando las reuniones se celebren con personas físicas deberá ponderarse en cada caso la procedencia del otorgamiento del acceso atendiendo a la condición de dicha persona y la condición en que asiste a la reunión (persona experta, particular, etc.), sin que sea posible establecer un criterio general de ponderación en estos casos.*
- 4.7. Igualmente, podría facilitarse la información referida a otras personas no incluidas en los anteriores criterios si las mismas hubieran prestado con carácter previo su consentimiento, debiendo aquél cumplir las exigencias contenidas en la LOPD.*

- 5. En todo caso, deberán tenerse en cuenta la posible aplicación posterior de los límites establecidos en el artículo 14 de la LTAIBG, el sometimiento a la LOPD de cualquier tratamiento ulterior de los datos, conforme al artículo 15.5 de la LTAIBG y los restantes extremos a los que se refiere al apartado 3.*

Por ello, cumpliendo con las premisas citadas, este Consejo de Transparencia entiende que forma parte del espíritu y del articulado de la LTAIBG facilitar información a quien lo solicita sobre esas reuniones y sus asistentes, respetando los otros derechos dignos de protección, como la protección de datos personales.

Asimismo, debe señalarse que el acceso a las reuniones mantenidas con concretas organizaciones en el marco de procedimientos normativos ya ha sido analizada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (por ejemplo, en el expediente R/0171/2015) en el sentido de considerar su acceso amparado por la LTAIBG.

En consecuencia, debe estimarse en este apartado la Reclamación presentada.”

- 6. Finalmente, a los razonamientos anteriores, hay que añadir la Recomendación 1/2017, de 23 de abril de 2017, sobre información de las agendas de los responsables públicos, dictada por el Consejo de Transparencia en virtud de las potestades otorgadas por el artículo 38.1, letra a) de la LTAIBG.*

Esta Recomendación señala lo siguiente:

“Si bien es cierto que los contenidos de las agendas de los altos cargos no están, en principio, afectados por el principio de publicidad activa de los artículos 6 y



siguientes de la LTAIBG -que obliga a publicar, de oficio, determinada información de carácter institucional, organizativa y de planificación, información de relevancia jurídica e información económica, presupuestaria o estadística-, no es menos cierto que dichas previsiones normativas constituyen un mínimo que puede desarrollarse con carácter voluntario por parte del organismo concernido o que debe sumarse a la publicidad activa por aplicación de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la LTAIBG, que prevé la incorporación a las obligaciones de publicidad activa de aquella información “cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia”.

Aunque los términos de lo que deba entenderse por “mayor frecuencia” aún no han sido desarrollados reglamentariamente, es evidente que existe una importante demanda social –este CTBG ha constatado la existencia de más de 40 iniciativas en este sentido- de conocer cómo desempeñan sus funciones los miembros del Gobierno y los restantes altos cargos de la AGE, cómo se adoptan las decisiones que afectan a los ciudadanos y, en definitiva, cómo funcionan los organismos y entidades públicos. Esta demanda y el interés que manifiesta, entroncan directamente con el objetivo último con el que fue aprobada la Ley de Transparencia y con el interés legítimo de los ciudadanos en la rendición de cuentas y favorece el escrutinio de la actividad pública.

El conocimiento de las agendas de los responsables públicos ayuda a alcanzar este objetivo y su contenido constituye, con carácter general, información que entra dentro del ámbito de aplicación de la normativa sobre acceso a la información pública, en la medida en que obran en poder de organismos públicos sujetos a la Ley. Es decir, constituye información pública a los efectos del artículo 13 de la LTAIBG.

En consecuencia, la información referida a la actividad de quienes dirigen, organizan y son responsables de la toma de decisiones, contribuye a formar en la ciudadanía un mejor conocimiento de la actividad pública y, con ello, a facilitar el escrutinio ciudadano y el ejercicio del control democrático.

Por otra parte, la publicación de esta información constituye una buena práctica que se asume con mayor frecuencia entre los responsables de la actividad pública, así como un medio de participación de los ciudadanos en los asuntos que les conciernen.

Por ello, entiende el CTBG que la información acerca de la actividad pública diaria de los responsables públicos -siempre que tenga trascendencia pública y con exclusión, por tanto, de aquella estrictamente relacionada con el funcionamiento interno o cotidiano de los correspondientes organismos-, debe ser publicada con la mayor extensión posible y sin perjuicio de la aplicación de los límites establecidos en la LTAIBG entendidos según lo previsto en la norma y de acuerdo con la interpretación restrictiva que de los mismos realiza este Organismo y los Tribunales de Justicia.



El Consejo entiende, asimismo, que el objeto de esta publicación debe ser la agenda de trabajo del responsable público como reflejo de su desempeño diario y del ejercicio de sus competencias, funciones y tareas.

Tanto en las instituciones europeas como en otros países de nuestro entorno, la publicación de las agendas de los responsables públicos viene requerida por Ley como una obligación de publicidad activa o bien ha sido asumida voluntariamente dentro de la práctica de rendición de cuentas de la actuación pública. Por lo demás, en España algunas de las leyes de transparencia aprobadas por las Comunidades Autónomas (CCAA) –concretamente y hasta el momento, las de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y la Región de Murcia- han incluido la publicación de las agendas dentro de las obligaciones de publicidad activa. Igualmente, diversas ordenanzas municipales ya regulan y prescriben la obligación de desarrollar agendas transparentes e, incluso, han determinado el formato, alcance de obligaciones y contenidos concretos.”

En definitiva, y sin perjuicio de que aún no se han dado los pasos necesarios para el efectivo cumplimiento de la mencionada recomendación, por lo que se recuerda a la Administración la necesidad de hacerla efectiva como demuestra el hecho de que continúan sucediéndose reclamaciones presentadas por ciudadanos interesados en conocer detalles de la agenda de trabajo de los responsables públicos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene una posición clara y definida sobre este asunto.

7. Por otro lado, aunque, en el presente caso, no se solicita información *strictu sensu* sobre la Agenda del Presidente del Gobierno, sí se solicita confirmación sobre la existencia o no de una reunión suya y el lugar de su celebración.

La Administración considera que esta información *tiene carácter interno, preparatorio, auxiliar o de apoyo (apartado b), artículo 18).*

Este precepto debe ser interpretado a la vista del Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias atribuidas a este Organismo por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, que se resume a continuación:

- *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 han interpretado el indicado precepto 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 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”

“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; 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.”

Por otro lado, 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 Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, 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.

8. Siendo lo solicitado de un claro interés público y mediático, como se ha referido anteriormente, por más que este interés se niegue, y por los argumentos expuestos, este Consejo de Transparencia considera que la presente Reclamación debe ser estimada, al no apreciarse la existencia de límites ni causas de inadmisión que hagan decaer la pretensión deducida, debiendo la Administración facilitar al Reclamante la siguiente información:

- Si el Presidente del Gobierno, [REDACTED], se ha reunido con el empresario [REDACTED], como varios medios de comunicación han publicado. Si ha sido así, qué día se produjo la reunión y si ésta se llevó a cabo en el Palacio de la Moncloa.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 17 de agosto de 2018, contra la Resolución de la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, de fecha 2 de agosto de 2018.

SEGUNDO: INSTAR a la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el plazo máximo de 7 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 8 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el mismo plazo máximo de 7 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al 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.



En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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

