



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 242/2019

S/REF: 001-033300

N/REF: R/0242/2019; 100-002401

Fecha: 4 de julio de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Correos electrónicos sobre preparación Proposiciones No de Ley para uso del PSOE

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó a través del Portal de la Transparencia, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG) y con fecha 7 de marzo de 2019, la siguiente información:

Copia de los correos electrónicos remitidos a los directores generales del departamento para que redactasen proposiciones no de ley para uso del PSOE en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

2. Mediante resolución de 25 de marzo de 2019, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN contestó a la interesada lo siguiente:

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

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, se considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente y se resuelve inadmitir a trámite la solicitud de [REDACTED]

Teniendo en cuenta el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CI/006/2015 de 12 de noviembre sobre esta causa de inadmisión, según el cual, 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 circunstancia: [..] 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento."

La información solicitada constituye una comunicación de orden interno y tiene el carácter de información auxiliar o de apoyo.

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. Con fecha 8 de abril, la reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido.

Que el órgano citado, RECONOCIENDO LA EXISTENCIA de la documentación solicitada, ha inadmitido la solicitud de información al considerarla una información auxiliar o de apoyo constituyendo en todo caso una comunicación de orden interno.

Tratándose la información solicitada de una solicitud específica, que constituye un mandato autónomo de cualquier otro expediente, en modo alguno se puede considerar que se trate de una información auxiliar de ninguna otra, dado que del tenor de la solicitud realizada desde el Ministerio se trata de una auténtica orden realizada desde el Ministerio a todas sus legaciones no de una comunicación de orden interno, en beneficio exclusivo del partido del Gobierno por lo que es pública y no se encuentra incurso en ningún supuesto de causa de inadmisión como el alegado, por lo que ha de ser entregada.(...)

4. Con fecha 11 de abril de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, a

través de la Unidad de Información de Transparencia competente y al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas.

Dicha solicitud fue reiterada con fecha 14 de mayo y finalmente el escrito de alegaciones tuvo entrada el 21 de junio y en el mismo, tras reproducir los antecedentes de la solicitud, se indicaba lo siguiente:

Por otra parte, el correo electrónico de referencia no está disponible al tratarse de una comunicación interna puntual, y no de una comunicación formal entre unidades administrativas, las cuales sí se archivan sistemáticamente por legislatura.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

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

3. Atendiendo a las circunstancias planteadas en los antecedentes, procede en primer lugar analizar si la información solicitada- correos electrónicos remitidos a unidades del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, solicitando iniciativas parlamentarias a plantear por el Grupo Parlamentario Socialista en las Cortes

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

Generales- entra dentro del concepto de información auxiliar o de apoyo previsto en el art. 18.1 b) como causa de inadmisión de una solicitud, de acuerdo a la interpretación realizada de dicho precepto tanto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como por los Tribunales de Justicia.

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

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

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

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

En este sentido, conviene indicar que la *ratio iuris* o razón de ser de la Ley está contenida en su *Preámbulo*, según el cual *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

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

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

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

4. Teniendo en cuenta lo anterior, ha de recordarse que el artículo 97 de la Constitución española señala en su apartado primero lo siguiente: *El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*

En parecidos términos se pronuncia la [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno](#)³, que dispone en su artículo 1 que:

1. *El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.*
2. *El Gobierno se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y de los Ministros.*
3. *Los miembros del Gobierno se reúnen en Consejo de Ministros y en Comisiones Delegadas del Gobierno.*

Según el artículo 2 de dicha norma,

1. *El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de los Ministros en su gestión.*

2. *En todo caso, corresponde al Presidente del Gobierno:*

(...)

- b) *Establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento.*

Finalmente, el artículo 4 de la misma norma dispone lo siguiente:

1. *Los Ministros, como titulares de sus Departamentos, tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de su actuación, y les corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:*

³ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336>

a) Desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento, de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del Presidente del Gobierno.

Por otro lado, ha de recordarse que la elección del Presidente del Gobierno se realiza de forma indirecta a través de los miembros del Congreso de los Diputados que son elegidos mediante convocatorias electorales. Por otro lado, tanto los miembros del Congreso como los del Senado- conformando ambas Cámaras las Cortes- se articulan en torno a grupos parlamentarios y es a través de ellos que realizan las actividades que tienen constitucionalmente encomendadas.

5. Sentado lo anterior, debemos recordar que el objeto de la solicitud de información son las comunicaciones- cuya existencia, en argumento compartido con la reclamante, efectivamente no niega la Administración- en las que se hubiera solicitado a unidades administrativas la designación de cuestiones que pudieran ser objeto de iniciativas parlamentarias, concretamente, Propositiones No de Ley. En opinión de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de estas comunicaciones no se derivarían de forma clara una decisión pública cuyo conocimiento quedara amparado por la finalidad o ratio iuris de la LTAIBG ya indicada sino que estaríamos ante cuestiones de trámite enmarcadas en las competencias constitucional y normativamente atribuidas al Gobierno. En este sentido, y en palabras de lo dictaminado por los Tribunales de Justicia, no nos encontramos ante información que pretenda *objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados*, sino ante comunicaciones de carácter interno que no han derivado en ninguna actuación pública que pudiera entenderse comprendida dentro del ámbito de aplicación de la LTAIBG.

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

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], el 8 de abril de 2019 contra la resolución de 25 de marzo 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](#).

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

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

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda