



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-016434

N/REF: R/0414/2017

FECHA: 28 de noviembre de 2017

**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] (ASOCIACIÓN CENTAUREA), con entrada el 5 de septiembre de 2017, 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] (ASOCIACIÓN CENTAUREA) presentó, con fecha 19 de julio de 2017, solicitud de acceso 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 al MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL, en la que solicitaba
  - *La información que se solicita es la identificación de la persona o personas responsables de la elaboración del Informe titulado «Proposición de Ley presentada por el Parlamento de las Illes Balears, sobre la protección del mar Mediterráneo bajo la jurisdicción española de los daños que pueda producir la exploración, la investigación y la explotación de hidrocarburos y otras sustancias minerales (Expediente 125/12)», fechado el 19 de junio de 2017 e impreso en papel con el membrete del Gabinete del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.*
  - *Dicho informe, entregado el 23 de junio de 2017 a la Mesa del Congreso de los Diputados, justificó la no conformidad del Gobierno con la citada Proposición de Ley sobre la protección del mar Mediterráneo bajo la jurisdicción española de los daños que pueda producir la exploración, la investigación y la explotación de hidrocarburos y otras sustancias minerales, presentada por el*

[reclamaciones@consejodetransparencia.es](mailto:reclamaciones@consejodetransparencia.es)



Parlamento de las Illes Balears (125/12) y publicada el 19 de mayo de 2017, en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

- El motivo de la solicitud es el ejercicio de la finalidad estatutaria de la Asociación que represento conforme a la que realizamos un seguimiento de la actuación de la Administración en relación a las operaciones relativas al petróleo y al gas con objeto de contribuir al control público de la protección de la naturaleza y el medioambiente, en especial en el cumplimiento del Derecho comunitario ambiental (Directiva 92/43/CE, Directiva 2009/147/CE, Directiva 2001/42/CE, Directiva 2011/92/UE, etcétera).
  - Téngase en cuenta que la oposición a la Proposición de ley en cuestión es un acto de obstaculización de una medida de protección ambiental. En el Informe al que nos referimos, entendemos que se realizan afirmaciones que no se corresponden con la verdad, con lo que consideramos que caben acciones frente a la persona o personas que han elaborado y son responsables de dichas afirmaciones.
2. Mediante Resolución de fecha 1 de septiembre de 2017, el MINISTERIO DE ECONOMÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL contestó a [REDACTED] (ASOCIACIÓN CENTAUREA) informándole de lo siguiente:
- Con fecha de 02 de agosto de 2017, esta solicitud se recibió en esta Subsecretaría, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes para su resolución previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
  - Una vez analizada la solicitud presentada, esta Subsecretaría considera que se inadmite a trámite al amparo del artículo 13 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, puesto que la información que usted solicita, no entra dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia, y, por lo tanto, no puede ser objeto de derecho de acceso.
  - Se justifica la inadmisión de esta solicitud en los siguientes motivos:
    - 1. El artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, define la información pública, objeto respecto del cual se contrae el derecho de acceso, 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 tanto, el derecho de acceso es un derecho que se ejerce en relación con la información que consta en el propio documento o soporte. El derecho de acceso no se proyecta para interesar información sobre extremos que no figuran en el mismo. Bajo tal definición, la información solicitada sobre la autoría debe tenerse por excluido del ámbito de aplicación del referido artículo 13 y, con ello, de la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Por tanto, no cabe admitir la solicitud efectuada en el expediente de referencia.
    - En abundamiento de lo anterior cabe señalar que, aun cuando la información solicitada estuviese incluida en el ámbito de aplicación de la



*citada ley, cual no es el caso según se ha justificado en el párrafo anterior, procedería igualmente inadmitir la solicitud de acuerdo con lo dispuesto en la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la referida Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por cuanto se trata de una petición referida 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.*

3. El 5 de septiembre de 2017, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, escrito de Reclamación de [REDACTED] (ASOCIACIÓN CENTAUREA), de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en el que manifestaba que

- El Subsecretario de Energía, Turismo y Agenda Digital niega la admisión de nuestra solicitud de identificación de la autoría de un Informe que ha sido determinante del veto en la tramitación de una Ley en el Congreso de Diputados, con un razonamiento tautológico, que dicha identificación no consta en el documento. Es como afirmar que no cumple la ley porque no la ha cumplido.*
- Pero la Administración no puede beneficiarse de su propio incumplimiento, es contrario al buen gobierno y la transparencia la existencia de informes anónimos en un expediente, máxime cuando constituyen la fundamentación de un acto administrativo de veto que impide la continuación de una tramitación parlamentaria. En ese sentido, comparte la naturaleza del acto administrativo que fundamenta y por tanto la exigencia de identificación de su autoría con arreglo al artículo 4.2 del Real Decreto 1465/1999. En suma, la Administración no puede ampararse en que se ha incumplido el deber de consignar la autoría del informe para negar la transparencia sobre dicha autoría.*
- Además, la identificación de autoría de un documento determinante de la resolución final como el Informe referido en ningún caso puede ser considerado una información auxiliar o de apoyo a la que se refiere el artículo 18.1 b de la Ley 19/2013. La identificación de la autoría de un Informe como el señalado es una información imprescindible porque determina el régimen de responsabilidad de su contenido.*

4. El 6 de septiembre de 2017, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL, a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas oportunas. Las alegaciones de dicho Departamento Ministerio tuvieron entrada el 29 de septiembre de 2017, y en ellas se indicaba lo siguiente:

- Como se expondrá más adelante, dicho documento al que tuvo acceso el recurrente, no forma parte de ningún expediente administrativo, ni puede considerarse como un informe preceptivo o vinculante previsto en el procedimiento de tramitación de una proposición de Ley y/o en la manifestación de la voluntad del Gobierno en la toma de consideración de la misma. Por ello,*



en ningún caso existe la obligación de identificar en el propio documento al autor del informe (aunque sí del órgano, como ya se ha hecho) y, en consecuencia, no puede considerarse tautológico el razonamiento expresado en la resolución objeto de recurso, en la que se inadmitió el acceso a la información sobre la autoría del informe.

- Como se ha anticipado, es necesario en primer lugar determinar el procedimiento concreto en que se ha elaborado el Informe objeto de esta reclamación: la tramitación de una Proposición de Ley en el Congreso de los Diputados. El artículo 89 de la Constitución Española dispone que “La tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras (...)”. El Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, actualmente en vigor, regula la tramitación de las proposiciones de Ley en su Título V (Del procedimiento legislativo), Sección 2ª y 3ª (art. 124 a 129). El artículo 126 del citado Reglamento, establece que, una vez presentada la proposición de Ley (en este caso, por una Comunidad Autónoma, como está previsto en el artículo 127 siguiente), la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la misma y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración. No se prevé, por tanto, en el Reglamento que el Gobierno deba recabar informes preceptivos y/o vinculantes en relación con la toma de consideración de una proposición de ley, sino que simplemente se requiere que el Gobierno manifieste su criterio. En definitiva, estaríamos ante un acto del Gobierno en ejercicio de sus funciones constitucionales inserto en un procedimiento legislativo regulado en el Reglamento del Congreso, y no de un acto que forme parte de un procedimiento administrativo en el que se estén ejerciendo potestades públicas por una Administración pública dirigido específicamente a la esfera jurídica de un ciudadano que pueda considerarse como interesado en el mismo.
- En este sentido, la normativa citada y concretamente la obligación de identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos, solo es predicable en los procedimientos administrativos y, en cualquier caso, no afectaría a trámites no contemplados en la normativa aplicable, como es el caso del documento de referencia. En este procedimiento legislativo, el único acto previsto por la normativa es la manifestación por parte del Gobierno de su voluntad en relación con la toma en consideración o no de la proposición de ley.
- Asimismo, y si se considerase de aplicación al caso el Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado (citado por el propio recurrente), debe remarcar que éste, en su artículo 3, solo exige que deban estar formalizados (es decir, identificando a su autor) los documentos “que contengan actos administrativos”. El resto de documentos no requerirán formalización, siendo suficiente con la constancia del órgano autor del correspondiente documento (en el caso que nos ocupa el Gabinete del Ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital).



- *En este mismo sentido, y referido a todos los documentos emitidos por una administración pública, se expresa el artículo 26.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que excluye de la obligación de firma a todos aquellos documentos que no formen parte de un expediente administrativo, en el sentido indicado.*
- *Por otra parte, el reclamante continúa argumentando el carácter no auxiliar o accesorio del informe, conforme al artículo 18.1. b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. A este respecto, se reitera que, aun cuando la información solicitada estuviese incluida en el ámbito de aplicación de la citada ley, cual no es el caso según se ha justificado en los párrafos anteriores, procedería igualmente inadmitir la solicitud de acuerdo con lo dispuesto en la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la referida Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por cuanto se trata de una petición referida a información que tiene carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*
- *En este caso, el documento de referencia constituiría un “informe interno” al no estar prevista ni ser preceptiva su emisión en el procedimiento legislativo en el que el Gobierno manifiesta su criterio respecto a la toma en consideración de una proposición de Ley.*
- *Por todo ello, la información solicitada sobre la autoría debe tenerse por excluida del ámbito de aplicación del referido artículo 13 y, con ello, de la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por cuanto se trata de un informe interno que no requiere la identificación de su autor.*
- *A la vista de lo expuesto, se solicita que se admita a trámite este escrito y a la vista de las alegaciones contenidas en el mismo se desestime la reclamación formulada contra la resolución de este Ministerio del día 1 de septiembre de 2017, por haberse dictado conforme a derecho, sin que se haya vulnerado el derecho de acceso a la información pública en los términos regulados en los artículos 17 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

## 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. En primer lugar, y teniendo siempre en cuenta que lo que se solicita no es el informe sino su autor o autores, debe analizarse si resulta de aplicación al presente caso la causa de inadmisión invocada por la Administración, prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG, según el cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes 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.*

Este precepto debe ser interpretado conforme señala el Criterio Interpretativo nº 6/2015, de 12 de noviembre, de Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas al por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, en el que se señala lo siguiente:

*“El artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece como causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, entre otros supuestos, aquellas: “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”.*

### **1. Información de carácter auxiliar o de apoyo**

*El CTBG ya ha tramitado diversas reclamaciones presentadas al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, en las que, distintos organismos inadmitían la solicitud de información en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.b) - información que tiene la condición de auxiliar o de apoyo-. Por este motivo, se considera relevante fijar el criterio en virtud del cual los órganos informantes, habrán de interpretar y aplicar la mencionada causa de inadmisión.*

- *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 su 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 sea 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 tienen 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.”*

*Asimismo, debe también indicarse que los Tribunales de Justicia han señalado que la interpretación de (..) la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley" (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual "el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud (Sentencia 60/2016, dictada*



el 18 de mayo de 2016 por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid).

4. En el caso que nos ocupa, se debe concluir que la información solicitada – esto es, la identificación de la persona o personas responsables de la elaboración de un Informe – si bien no sirve para conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, sí sirve, a nuestro juicio, para someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, que es uno de los objetivos perseguidos por la LTAIBG.

En este sentido, por ejemplo, el Portal de la Transparencia publica la relación de asesores (personal eventual) que pueden tener los miembros del Gobierno en el documento denominado “*Información sobre los gabinetes de los departamentos ministeriales y presidencia del gobierno*”, accesible en el enlace [http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:179d2a64-4f32-4c6e-825e-4443481f49c7/Transparencia\\_Asesores\\_06022015\\_1.pdf](http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:179d2a64-4f32-4c6e-825e-4443481f49c7/Transparencia_Asesores_06022015_1.pdf), incluyendo sus nombres y apellidos.

Ahora bien. En nuestra opinión, lo realmente determinante para hablar de transparencia en la actuación pública no es tanto conocer la persona o personas que elaboran un Informe técnico como el órgano que asume esa responsabilidad que, al fin y al cabo, es quien detenta las competencias legales para emitirlo. Así, no cabe duda de que la autoría personalizada del Informe no impide aseverar que es el propio órgano y sus unidades dependientes en las que trabaja el empleado público el responsable de su emisión y quien asume sus contenidos y posibles consecuencias en vía administrativa.

En definitiva, tratar de individualizar la responsabilidad en la elaboración de determinado documento cuya autoría, por otra parte, puede ser compartida, en una determinada persona física no sería a nuestro juicio lo relevante, sino conocer el órgano o unidad administrativa- y, por lo tanto, controlar su eventual especialización como determinante a la hora de garantizar su adecuado criterio-; dato que sí encajaría en el control de la actuación pública en la que se basa la LTAIBG.

Por ello, se entiende que debe conocerse la Unidad administrativa que elaboró el Informe del Ministerio con destino a las Cortes Generales, con independencia de la persona o personas que lo elaboraron.

5. En consecuencia, este Consejo de Transparencia entiende que la presente Reclamación debe ser estimada parcialmente, por lo que la Administración debe facilitar al Reclamante información sobre *la Unidad administrativa que elaboró el Informe del Ministerio con destino a las Cortes Generales titulado «Proposición de Ley presentada por el Parlamento de las Illes Balears, sobre la protección del mar Mediterráneo bajo la jurisdicción española de los daños que pueda producir la exploración, la investigación y la explotación de hidrocarburos y otras sustancias minerales (Expediente 125/12)», fechado el 19 de junio de 2017 e impreso en*





*papel con el membrete del Gabinete del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.*

### III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la Reclamación presentada por [REDACTED] [REDACTED] (ASOCIACIÓN CENTAUREA), con fecha de entrada 5 de septiembre de 2017, contra la Resolución del MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL, de fecha 1 de septiembre de 2017.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, facilite a [REDACTED] (ASOCIACIÓN CENTAUREA) la documentación referida en el Fundamento Jurídico 5 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL a que, en el mismo plazo máximo de 5 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación 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

