



Resolución 530/2020

S/REF: 001-045291

N/REF: R/0530/2020; 100-004074

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Información solicitada: Trabajos preparatorios del *Tratado para la Protección y Promoción de Inversiones en la URSS*

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, 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 14 de julio de 2020, la siguiente información:

La intención de mi consulta es conocer la posibilidad de acceder a los trabajos preparatorios que se llevaron a cabo en la negociación del "Tratado para la Protección y Promoción de Inversiones en la URSS", ya que me resulta necesario con vistas a la elaboración de una investigación de carácter jurídico/académico. Concretamente, me gustaría saber si el organismo al que tengo la intención de dirigirme es el correcto para este propósito, y cuáles son las gestiones necesarias para poder acceder a dichos trabajos.

2. Mediante resolución de fecha 29 de julio de 2020, el MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO contestó al solicitante lo siguiente:

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

De acuerdo con el artículo 18.1.b) de la citada Ley 19/2013, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública 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.

En este sentido, de acuerdo con el Criterio Interpretativo 006/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se entiende que “una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos...(..) podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

(...)

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. La documentación solicitada en cuanto referida a “trabajos preparatorios que se llevaron a cabo en la negociación del "Tratado para la Protección y Promoción de Inversiones en la URSS” reúne dichas condiciones, lo que motiva la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013.

6. Así mismo, de acuerdo al artículo 14.1.c) y h) de la citada Ley 19/2013, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las relaciones exteriores y los intereses económicos y comerciales.

7. La Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones considera que la divulgación de parte de la información a la que se pretende acceder asimismo supondría un perjuicio concreto y definido en el ámbito de las materias señaladas en el expositivo precedente, toda vez que deterioraría la reputación del Reino de España como país fiable entre sus socios económicos y comerciales; así como menoscabaría el posicionamiento de los funcionarios españoles en futuras negociaciones de Acuerdos para la protección y fomento recíprocos de inversiones, con el consiguiente perjuicio para las empresas españolas, de lo que se deriva la existencia de un interés racional y legítimo que requiere su protección.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18.1.b) y en el artículo 14.1. c) y h) de la Ley 18/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se deniega el acceso a la información pública en poder de esta Dirección cuya

solicitud tuvo entrada en la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones con fecha 14 de julio de 2020.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 19 de agosto de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con base en los siguientes argumentos:

El objeto de la presente reclamación es la desestimación de la Solicitud de acceso a los trabajos preparatorios del Convenio de 26 de octubre de 1990 de Fomento y Protección recíproca de inversiones entre España y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, firmado en Madrid el 26 de octubre de 1990 (en adelante, el “Convenio”). El Convenio está en vigor para España desde el 28 de noviembre de 1991 y fue publicado en el BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 1991.

El artículo 35.1 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales establece lo siguiente respecto de las reglas de interpretación de los tratados internacionales en los que España es parte: “Las disposiciones de los tratados internacionales se interpretarán de acuerdo con los criterios establecidos por las normas generales de Derecho Internacional, los consagrados en los artículos 31 a 33 de la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre Derecho de los Tratados y los contenidos en el propio tratado”. Es por tanto necesario referirse al Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969 (en adelante, el “Convenio de Viena”) y que es aplicable para España desde el 27 de enero de 1980 (B.O.E núm. 142, de 13 de junio de 1980). La Sección 3ª del Convenio de Viena establece los criterios aplicables a la hora de interpretar los tratados internacionales suscritos por los Estados partes del Convenio de Viena (en nuestro caso, España).

En primer lugar, el artículo 31 del Convenio de Viena establece las reglas generales de interpretación de los tratados. Seguidamente, el artículo 32 del Convenio de Viena fija unos medios de interpretación complementarios. Resulta evidente que los trabajos preparatorios de un tratado internacional son de extraordinaria relevancia para la interpretación de un tratado por cualquier operador jurídico. Como dice el artículo 32, sirven para confirmar el sentido resultante de la interpretación llevada a cabo conforme a los criterios del art. 31 del Convenio (textual, subjetivo y funcional o teleológico) o, en su caso, para determinar el sentido del tratado cuando la interpretación deje ambiguo u oscuro el sentido o conduzca a un resultado absurdo o irrazonable.

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

Estos trabajos preparatorios contienen la descripción de la evidencia documental de las negociaciones, discusiones y redacción final de un tratado, por lo que supone un sólido referente acerca de la intencionalidad y voluntad de las partes a la hora de plasmar la literalidad del mismo. Está, por tanto, fuera de toda duda su utilidad para la interpretación de un tratado internacional. Así es, en la práctica los trabajos preparatorios incluyen el conjunto de materiales escritos de la gestación de un tratado que, aun no publicados, hayan sido accesibles a todas las partes (correspondencia diplomática, actas oficiales y anejos de las Conferencias y órganos donde se ha desarrollado la negociación). Entre otros, tendrán consideración de trabajos preparatorios las declaraciones interpretativas unilaterales o plurilaterales, así como, en su caso, las declaraciones institucionales formuladas por escrito en el momento de su adopción. En cuanto a las declaraciones orales, podrían excepcionalmente ser consideradas cuando se hubieran formulado oficialmente durante las negociaciones.

Esta importancia queda constatada en el acceso público y libre a los trabajos preparatorios de los principales tratados internacionales suscritos a nivel mundial. Sirva como ejemplo el Tratado sobre la Carta de la Energía, hecho en Lisboa el 17 de diciembre de 1994 (en el que España es también parte desde 1998), cuyo contenido, junto con los trabajos preparatorios adjuntos al mismo, es libremente accesible para terceros interesados. En conclusión, los trabajos preparatorios de los tratados internacionales son un elemento fundamental para la interpretación de los mismos, y como tal debe garantizarse su publicación y libre acceso para terceros interesados a tenor de lo dispuesto por el art. 32 del Convenio de Viena.

El acceso a los trabajos preparatorios del “Convenio de 26 de octubre de 1990 de Fomento y Protección recíproca de inversiones entre España y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas” no supone un perjuicio para las relaciones exteriores y los intereses económicos y comerciales de España.

Téngase en cuenta, en primer lugar, que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas fue un Estado que experimentó la desintegración de sus estructuras políticas federales y su gobierno central hace tres décadas, culminando con la independencia de las quince Repúblicas de la Unión Soviética entre el 11 de marzo de 1990 y el 25 de diciembre de 1991. Por lo tanto, el Convenio fue suscrito con un Estado que, en la actualidad, no existe. Por sucesión, el Convenio se aplica en la actualidad a los siguientes 8 Estados resultantes de la disolución de la antigua U.R.S.S.:

(i) Armenia

(ii) Azerbaiyán

(iii) Bielorrusia

(iv) Georgia

(v) Kirguistán

(vi) Federación de Rusia

(vii) Tayikistán

(viii) Turkmenistán

De esta manera, en la medida en que los trabajos preparatorios para la redacción final del Convenio se llevaron a cabo con un Estado que en la actualidad no existe, y que ha derivado en la constitución de 15 repúblicas (el tratado le sigue aplicando a ocho de ellas), no existe ningún perjuicio para la credibilidad, reputación y fiabilidad del Reino de España como país fiable entre sus socios económicos y comerciales. Antes al contrario, su publicación garantizaría incluso una mayor transparencia para aquellos operadores jurídicos de países que no existían al tiempo de la celebración del tratado pero que les sigue aplicando de acuerdo con los principios del derecho internacional sobre sucesión de Estados en materia de tratados internacionales. Es más, la negativa injustificada del Reino de España a permitir el acceso a los trabajos preparatorios de los Tratados y Convenios de los que este país es parte dificulta la interpretación de su contenido a tenor del art. 32 del Convenio de Viena y, por lo tanto, puede verdaderamente constituir una lacra para su reputación y credibilidad de cara a sus socios internacionales y a sus operadores jurídicos. En conclusión, el acceso a los trabajos preparatorios que culminaron en la redacción del Convenio no supone un riesgo para la credibilidad y reputación del Gobierno de España, sino un cumplimiento efectivo de la garantía de interpretación del mismo acorde al art. 32 del Convenio de Viena.

La información solicitada es de carácter público, pues obra en los archivos y registros públicos y, además, está relacionada con la regulación de la actividad comercial del Reino de España con Estados extranjeros.

No concurre ningún límite al acceso a la información pública solicitada. Subsidiariamente, procedería el acceso parcial a la documentación interesada. En el supuesto hipotético de que resultase de aplicación alguno de los límites, extremo que expresamente niego, se solicita expresamente el acceso parcial previsto en el artículo 16 del citado texto legal, previa omisión de la información afectada, con indicación de la parte de la misma que ha sido omitida.

Por todo lo expuesto, SOLICITA, tenga por presentado este escrito y los documentos que se acompañan, se sirva admitirlos; por interpuesto RECLAMACIÓN DE ACCESO A INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN PÚBLICA contra la desestimación de la Solicitud por la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones y, en su virtud, acuerde:

(i) Reconocer el derecho de acceso a la información y documentación solicitada.

(ii) Ordenar a la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones la remisión de la información y documentación solicitada.

(iii) Adoptar las medidas necesarias para salvaguardar el derecho de acceso a la información pública de esta parte.

4. Con fecha 25 de agosto de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. El escrito de alegaciones del indicado Departamento Ministerial tuvo entrada el 9 de septiembre y en el mismo se indicaba lo siguiente:

Primera. Respecto al motivo señalado relativo a que el acceso a los trabajos preparatorios está protegido por el Convenio de Viena como medio complementario para la interpretación de los Tratados, conviene aclarar que cuando el citado Convenio en su artículo 31 establece la Regla general de interpretación la delimita conforme al sentido que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos o, en otros términos, dentro de lo establecido en los propios tratados internacionales; en este caso, el Convenio de 26 de octubre de 1990 de Fomento y Protección Recíproca de Inversiones entre España y la URSS. Por lo tanto, no cabe invocar, como hace el reclamante, el caso del Tratado de la Carta de la Energía en apoyo de sus argumentos a la hora de interpretar la protección jurídica establecida en la Convención de Viena, dado que cada tratado internacional establece sus propias normas.

En concreto, en el caso del citado Convenio cuyo acceso a los trabajos preparatorios se reclama, la interpretación del Acuerdo, como documento jurídico, se circunscribe a la existencia de diferencias entre las partes (artículo 9) o a conflictos entre una parte y un inversor de la otra parte (artículo 10). El reclamante no es ni parte firmante del acuerdo ni es un inversor o representante del inversor con conflictos con otra parte, ni hay un procedimiento de arbitraje abierto por causa alguna que haya sido informado.

Por lo tanto, dado que el reclamante no es inversor de una parte con conflictos con la otra parte, no existe la necesidad legal de interpretar el Acuerdo, y por ello, no habría lugar a la aplicación, en su caso, del artículo 32 del Convenio de Viena, por lo que se desestima la reclamación en ese motivo.

Segunda. Subsidiariamente, debe reiterarse la denegación de acceso en base al artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en el que se afirma que se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública 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. En este sentido, de acuerdo con el Criterio Interpretativo 006/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), la documentación solicitada en cuanto referida a “trabajos preparatorios que se llevaron a cabo en la negociación del “Tratado para la Protección y Promoción de Inversiones en la URSS” reúne dichas condiciones, lo que motiva la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013.

En ese sentido, cabe citar también la Resolución de 22 de agosto de 2017 del CTBG.

Tercera. *En relación a los perjuicios para las relaciones exteriores así como los intereses económicos y comerciales de España previstos como límites al derecho de acceso a la información el artículo 14.1.apartados c) y h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno por el acceso a los documentos preparatorios objeto de la reclamación, debe reiterarse que el conjunto de los trabajos preparatorios en relación a los Acuerdos de Fomento y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) en general y con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en particular, forman parte de una estrategia negociadora en la que es de gran importancia gestionar los intereses que se revelan y los que no.*

En las negociaciones es habitual que las partes sobredimensionen sus intereses en determinadas cuestiones y los disimulen en otras como táctica negociadora diseñada para alcanzar su verdadera voluntad política y su interés perseguido real. Análogamente, en ocasiones, también existe un interés en evitar revelar “los motivos por los que las partes han decidido adoptar una postura determinada”. En este sentido, el daño producido es doble: por un lado, revelar las estrategias negociadoras de España debilitaría sensiblemente la posición negociadora española en las negociaciones presentes y futuras de APPRI. Equivale a “mostrar las cartas y cómo se juegan”.

*Esta posición de defensa y confidencialidad de las estrategias negociadoras de España con sus socios comerciales, plasmada en los documentos preparatorios de los APPRI, como fruto de las negociaciones y de los intercambios de posición entre las partes ha sido avalada por **Resolución del CTBG en Reclamación con N/REF 0301/2018, de 13 de agosto de 2018** (vide Fundamento Jurídico 6).*

En consecuencia, dado que el Tratado para la Protección y Promoción de Inversiones en la URSS sigue estando en vigor, consideramos que las razones aducidas por la Administración en el sentido del perjuicio que el libre acceso público a los documentos preparatorios tendría para España se mantienen, lo que nos lleva a denegar la reclamación del solicitante.

En conclusión, considerando que en la información solicitada, cuya solicitud de acceso fue denegada por Resolución de 4 de agosto, concurren determinados límites al derecho de acceso previstos en el artículo 14.1.c) y h) así como la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, esta Dirección General se ratifica en la desestimación de la solicitud de acceso a la información según reclamación presentada.

5. El 26 de agosto de 2020, el reclamante presentó escrito de alegaciones complementarias, con el siguiente contenido:

Como documento adjunto se aporta Impresión en pdf de la página web en la que se ubican los trabajos preparatorios sobre el Tratado de la Carta de la Energía, junto con su traducción al castellano.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), 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 Gobierno⁴](#), 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 12⁵](#), 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 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

3. En primer lugar, recordemos que el objeto de la solicitud de acceso a la información son los trabajos preparatorios que se llevaron a cabo en el marco de la negociación del *"Tratado para la Protección y Promoción de Inversiones en la URSS"*, firmado el 26 de octubre de 1990.

En su respuesta, la Administración deniega el acceso a la información solicitada por varios motivos, esencialmente la aplicación de los siguientes preceptos de la LTAIBG:

- Artículo 18.1 b), 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."*
- Artículo 14.1 c): *"El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las relaciones exteriores"*.
- Artículo 14.1 h) *"El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales"*

En atención a esta respuesta y al objeto de analizar las cuestiones controvertidas, recordemos que la aplicación de los límites y restricciones al acceso han sido interpretados por los Tribunales de Justicia de forma restrictiva y justificada. Lo primero que debe analizarse es la aplicación de las causas de inadmisión y de los límites legales. Entre los principales pronunciamientos judiciales, destacamos los siguientes:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015: *"(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad"*.

"La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite

que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”*
- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015: *“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”*.

“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aqulitado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016: *“La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)”*.
- Asimismo, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, que razona lo siguiente:

“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.” (...)

“En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales), ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. (...). Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración –(...)-, pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley..”

Finalmente, la reciente Sentencia también del Tribunal Supremo nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, dictada en el recurso de casación 577/2019, concluye lo siguiente: *“la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida”*.

Por otro lado, y como ya hemos tenido ocasión de indicar de forma reiterada, una resolución que proporcione respuesta a una solicitud de información debe analizar en un primer momento si concurre la aplicación de alguna de las causas de inadmisión previstas en el art. 18 de la norma, y ello por cuanto éstas tienen como objetivo analizar si la solicitud de información cumple las condiciones necesarias para ser tramitada y, más en concreto, si no concurre ninguna de las circunstancias previstas en dicho precepto. Implica un análisis no de fondo sino de la naturaleza de la información solicitada o la situación en la que se encuentra sin apreciar las consecuencias que tendría la concesión de la información. Por el contrario, la aplicación de los límites al acceso del art. 14 de la LTAIBG implica un análisis de la información solicitada, el posible perjuicio que se derivaría del acceso a algunos de los bienes jurídicos recogidos en dicho precepto así como la ponderación, razonada, justificada y proporcionada, entre el perjuicio que se podría producir y el posible interés superior en el acceso.

4. En atención a lo anterior y a los argumentos en los que se basa la resolución recurrida, recordemos que la causa de inadmisión alegada por la Administración es la contemplada en el artículo 18.1. b) de la LTAIBG.

En este punto, el [Criterio Interpretativo CI/006/2015](#)⁶, de 12 de noviembre, de este Consejo de Transparencia, elaborado en virtud de las potestades conferidas por el artículo 38.2. a) de la LTAIBG, viene a estipular lo siguiente: *“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.*

⁶ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

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 se han pronunciado respecto de esta causa de inadmisión en los siguientes términos:

La Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

“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 su parte, 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 indica lo siguiente:

“(…) 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, recordemos la necesidad de aplicar de forma restrictiva las causas de inadmisión en virtud de lo indicado en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, ya mencionada.

5. Aplicado lo indicado anteriormente al presente caso, y aunque información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional y que los documentos 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, consideramos que los documentos ahora solicitados, al estar considerados como trabajos preparatorios de un Tratado Internacional y, según reconoce el propio reclamante, referirse al *conjunto de materiales escritos de la gestación de un tratado que, aun no publicados, hayan sido accesibles a todas las partes (correspondencia diplomática, actas oficiales y anejos de las Conferencias y órganos donde se ha desarrollado la negociación)* entendemos que tienen naturaleza claramente auxiliar de la redacción final del Tratado que recoge, en definitiva, la decisión pública finalmente adoptada.

Esta naturaleza auxiliar o preparatoria se ve confirmada por la explicación proporcionada por la Administración en su escrito de alegaciones y que viene a rebatir lo afirmado por el reclamante en el sentido de que la información a la que pretende acceder resultaría esencial para la propia interpretación del Tratado y, por lo tanto, que dicha circunstancia contravendría el argumento de que la documentación solicitada fuera accesorio. A pesar, como decimos, de estas afirmaciones, la Administración, en criterio compartido por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, aporta argumentos que permiten desvirtuar la importancia de los documentos solicitados en cuanto que elementos esenciales para la interpretación del Tratado y, por lo tanto, su correcta aplicación. En efecto, además de que, con carácter general, el Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados afirma expresamente que éstos deberán interpretarse, en primer lugar, de acuerdo a las propias reglas contenidas en el mismo y, en segundo lugar, con base en las disposiciones generales de aplicación, la condición del solicitante- no es parte firmante del Tratado ni parte inversora en aplicación de lo dispuesto en el mismo- impedirían que se dieran las circunstancias en las que argumenta que ha de poder tener acceso a la documentación solicitada: que exista alguna duda de interpretación de las disposiciones del Tratado.

6. Por otro lado, debemos tener en cuenta que la [Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales](#)⁷ dispone en su *CAPÍTULO III-Publicación y registro de los tratados internacionales*, lo siguiente:

Artículo 23. Publicación en el Boletín Oficial del Estado y entrada en vigor.

1. Los tratados internacionales válidamente celebrados se publicarán íntegramente en el «Boletín Oficial del Estado». Dicha publicación habrá de producirse al tiempo de la entrada en vigor del tratado para España o antes, si se conociera fehacientemente la fecha de su entrada en vigor.

2. Si se hubiera convenido la aplicación provisional de un tratado o de parte del mismo, se procederá a su inmediata publicación. En su momento se publicará la fecha de la entrada en vigor para España o, en su caso, aquella en que termine su aplicación provisional.

3. Los tratados internacionales formarán parte del ordenamiento jurídico interno una vez publicados en el «Boletín Oficial del Estado».

Artículo 24. Contenido de la publicación.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-12326-consolidado.pdf>

1. La publicación de un tratado internacional en el «Boletín Oficial del Estado» incluirá el texto íntegro del tratado junto a cualesquiera instrumentos y documentos anejos o complementarios, así como los actos unilaterales dependientes del tratado. Además, se publicará la fecha de entrada en vigor del tratado y, en su caso, la de aplicación provisional y su terminación.

2. Asimismo se publicará en el Boletín Oficial del Estado cualquier acto posterior que afecte a la aplicación de un tratado internacional.

Es decir, la Ley únicamente prevé que se publiquen aquellos tratados internacionales válidamente celebrados al tiempo de la entrada en vigor del tratado para España, incluyendo el texto íntegro del tratado junto a cualesquiera instrumentos y documentos anejos o complementarios, así como los actos unilaterales dependientes del tratado. No se prevé la publicación de otros documentos distintos de los citados, ni siquiera los trabajos preparatorios que se llevaron a cabo en la negociación si estos no han figurado en esa publicación oficial, es decir, si no ha sido esa la voluntad expresa de los sujetos participantes en representación de España.

En este punto, debemos señalar que esta es la postura mantenida por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en precedentes- [R/0301/2018](#)⁸- relacionados con el acceso a los trabajos preparatorios de Tratados Internacionales.

Por tanto, podemos concluir que el reclamante solicita trabajos preparatorios cuya publicación para conocimiento general no está prevista en la normativa que regula los convenios internacionales ni ha sido acordada por las partes firmantes. Esta circunstancia y el hecho de que, como decimos, se trata de información de naturaleza auxiliar o de apoyo en el sentido de lo señalado en el art. 18.1 b) de la LTAIBG, hace que no puedan acogerse los argumentos en los que se basa la reclamación que, en consecuencia, ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 19 de agosto de 2020, contra la resolución del MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, de fecha 29 de julio de 2020.

⁸ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html)

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁹](#), 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 octubre¹⁰](#), 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-Administrativa¹¹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>