



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-005583  
N/REF: R/0198/2016  
FECHA: 22 de julio de 2016



**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 ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS DE CONTROL DE PLAGAS (ANECPLA) con entrada el 12 de mayo de 2016, 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 contenida en el expediente, con fecha 23 de febrero de 2016 ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS DE CONTROL DE PLAGAS (ANECPLA), solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD al amparo de lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG)

*Copia de la respuesta de la Abogacía del Estado a la consulta que se le formuló por parte de la Dirección General sobre si el responsable técnico está capacitado para aplicar productos biocidas.*

Asimismo, menciona escrito de solicitud previa en la que se indicaba que el documento solicitado tiene "el carácter de documento interno"

2. Mediante resolución de 11 de abril de 2016, el MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, a través de la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación indicaba lo siguiente:

*De acuerdo a la letra b del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones,*

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



resúmenes comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

*Una vez analizada la solicitud, se considera que procede inadmitir el acceso a la información a que se refiere la solicitud, ya que se trata de un informe potestativo de la Abogacía del Estado emitido a instancia de la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación.*

3. Con fecha 12 de mayo de 2016, tiene entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, escrito de reclamación presentado por ANECPA al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG por la que manifestaba su disconformidad respecto de la respuesta proporcionada al entender que:

*La Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación comunicó mediante carta de 30/10/2015 que había dirigido sendas consultas al Instituto Nacional de Cualificaciones Profesionales (INCUAL) y a la Abogacía del Estado en solicitud de "interpretación oficial" del Real Decreto 830/2010 en relación con la duda suscitada sobre si el Responsable técnico está capacitado para aplicar productos biocidas. Acompañó la respuesta del INCUAL pero no así la de la Abogacía del Estado, ni la pregunta que le formuló. La respuesta que la Abogacía del Estado haya dado a esta cuestión resulta de gran interés para nuestra organización empresarial y sus asociados, por lo que solicitamos copia de la misma a dicha Dirección General en aras de la transparencia de los criterios interpretativos de las administraciones públicas. Ésta nos ha denegado, de forma incongruente, el acceso a la interpretación oficial expuesta por la Abogacía del Estado mientras que sí nos lo ha proporcionado a la del INCUAL. El argumento de inadmisión no es conforme a derecho, ya que se funda en que se trata de un informe potestativo (carácter que todos poseen, salvo excepciones legales) y que fue emitido a instancia de la mencionada Dirección General (órgano que por tener categoría igual o superior a director general está facultado para solicitar el informe, según establece el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado), lo que llevaría a la indeseada conclusión de que, salvo los informes legalmente preceptivos de la Abogacía del Estado, todos los demás serían inaccesibles.*

4. Remitido el expediente al MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD para que realizara las alegaciones oportunas, dicho Departamento indica lo siguiente:

- a. *El informe de la Abogacía del Estado en el asunto objeto de esta reclamación tiene el carácter de no preceptivo y no se incorporó como motivación de la carta de fecha 30 de octubre de 2015. Junto con ésta última, se proporcionó el informe solicitado por esta Dirección General al Instituto Nacional de Cualificaciones Profesionales (INCUAL), ya que es este organismo el competente para el desarrollo, elaboración y mantenimiento actualizado del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y la elaboración de los instrumentos de apoyo necesarios para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales*



adquiridas a través de la experiencia laboral y vías no formales de formación.

- b. *El informe de la Abogacía del Estado tiene el carácter de información auxiliar o de apoyo, lo que se incluye en la causa de inadmisión prevista en artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, y en el Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CI/006/2015, de 12 de noviembre. Por tanto, el reclamante no tiene reconocido el derecho a acceder a esa información.*

## 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, la Presidenta 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 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”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. El concepto de información auxiliar o de apoyo ha sido objeto de interpretación por parte de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante el criterio interpretativo nº 6, aprobado en noviembre de 2015. En tal sentido, se entendía que deben considerarse como tales y que, por lo tanto, es susceptible de declarar la inadmisión de la solicitud por aplicación del artículo 18.1 b) cuando se den las circunstancias incluidas en el criterio:
  1. *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.*

2. *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.*

3. *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.*

4. *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 el caso que nos ocupa, se trata de conocer el contenido de la respuesta proporcionada por la Abogacía del Estado a una consulta formulada por la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación respecto de la interpretación del *Real Decreto 830/2010 de 25 de junio, por el que se establece la normativa reguladora de la capacitación para realizar tratamientos con biocidas*. Se da la circunstancia de que la misma consulta fue planteada ante el *Instituto Nacional de Cualificaciones Profesionales (INCUAL)*, respuesta que sí fue proporcionada al reclamante.

Debe tenerse en cuenta, especialmente, lo dispuesto en el criterio antes transcrito en el sentido en el que tendría la naturaleza de información auxiliar o de apoyo los *informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final*. Entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que es esta relevancia en la posición finalmente adoptada por el órgano de la información cuya naturaleza auxiliar o de apoyo se analiza- en este caso se trataría de la interpretación mantenida por la mencionada Dirección General del Real Decreto indicado- la determinante a la hora de aplicar o no la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG.

4. En este punto, debe analizarse la respuesta proporcionada, mediante carta de 30 octubre de 2015 que figura en el expediente, y que se entiende representa la postura oficial mantenida en lo relativo a la interpretación por la que se interesa la reclamante. Dicha comunicación indica expresamente que se elevaron sendas consultas al INCUAL y a la Abogacía del Estado del Ministerio *cuya respuesta se alinea con la llevada a cabo por el INCUAL*. Asimismo, y a modo de conclusión, aunque se proporciona la respuesta de INCUAL, se dan los criterios interpretativos derivados de las consultas realizadas.

A juicio de este Consejo de Transparencia deben tenerse en cuenta las siguientes circunstancias:

- El INCUAL, si bien pertenece al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, es el órgano competente para el desarrollo, elaboración y mantenimiento actualizado del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y, por lo tanto, el responsable de proporcionar una respuesta oficial a la duda interpretativa planteada relativa a si el *responsable técnico está capacitado para aplicar productos biocidas*.
- No obstante lo anterior, la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación también consideró pertinente la consulta a la Abogacía del Estado del Ministerio y, por lo tanto, le otorgó cierta relevancia a la respuesta que podría proporcionar.
- La respuesta de ambas unidades coinciden, pero sólo se proporciona la de INCUAL.
- El conocimiento de esa interpretación coincidente debe también ponerse en conexión con lo dispuesto en el artículo 7 de la LTAIBG que, dentro de las obligaciones de publicidad proactiva o de oficio de información incluye



a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

5. Por todo lo anterior, debe concluirse que la información que se solicita constituye la respuesta a una consulta formulada que supone una interpretación del Derecho- cuya publicidad se prevé en la LTAIBG no ya como consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la información sino de oficio por las Administraciones Públicas y que la misma ha sido asumida por el MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. Esta última circunstancia no se ve alterada, a juicio de este Consejo de Transparencia, por el hecho de que la interpretación de los dos órganos consultados coincidan. Por ello, se considera que el informe solicitado no tiene la naturaleza de información auxiliar o de apoyo y que, por lo tanto se estima la presente reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS DE CONTROL DE PLAGAS el 12 de mayo de 2016 contra la resolución del MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD de 11 de abril de 2016.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD a que en el plazo máximo de DIEZ días, proceda a la remisión de la información solicitada.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD a que en el mismo plazo máximo de DIEZ días, aporte a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información remitida 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 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

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.

LA PRESIDENTA DEL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

