



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-008633

N/REF: R/0443/2016

FECHA: 12 de enero 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] con entrada el 19 de octubre 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 obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA en escrito de fecha 16 de septiembre y en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), copia del *Informe de Patrimonio Nacional presentado ante el juzgado de 1ª Instancia nº 2 de San Lorenzo de El Escorial, en el procedimiento para Perpetua Memoria 851/2014, rechazado por ese juzgado como parte de la causa, el 6 de septiembre de 2016.*
2. Mediante Resolución de 28 de septiembre de 2016, la Gerencia de PATRIMONIO NACIONAL dependiente del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA contestó la solicitud indicando al Reclamante que *no es posible atender la misma, dado que resultan de aplicación el límite del artículo 14.1 f) y la causa de inadmisión del artículo 18.1 b), ambos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ya que Patrimonio Nacional no es parte en dicho procedimiento judicial y que ese Informe tiene carácter auxiliar o de apoyo.*
3. [REDACTED] entendiendo que la contestación no daba respuesta satisfactoria a su solicitud, presentó Reclamación ante este Consejo de

ctbg@consejodetransparencia.es



Transparencia, con entrada al día 19 de octubre de 2016, en aplicación de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que manifestaba lo siguiente:

- *Patrimonio Nacional argumenta que no me puede dar un Informe que realizó referido a un procedimiento judicial, señalando el límite al derecho de acceso al perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. Sin embargo, tal y como ellos reconocen, ese Informe fue rechazado por el juzgado como parte de la causa y por tanto no se encuentra dentro del proceso judicial. Precisamente, es un documento público que no se ha incorporado a la causa y, por tanto, su publicación no perjudica en ningún momento a las partes del proceso judicial ya que no se ha tenido en cuenta.*
- *Además, Patrimonio Nacional defiende que este documento tiene carácter auxiliar y que por tanto también se acoge a ese límite. Un Informe que da la visión u opinión política de la administración en un tema de interés público no puede considerarse como auxiliar. Más teniendo en cuenta que no hablamos de borradores ni anotaciones, sino de un documento definitivo realizado por una administración pública en relación a un asunto de relevancia.*

4. Recibida la Reclamación, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, el 24 de octubre de 2016, la documentación obrante en el expediente para alegaciones, las cuales tuvieron entrada el 16 de noviembre de 2016, y se resumen en lo siguiente:

- *Atendiendo al criterio establecido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre el concepto de información auxiliar o de apoyo, no cabe duda de que nos encontramos ante una solicitud de información de este tipo, porque la documentación solicitada es:*
 - a) *Una nota o comunicación entre el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional y el Juzgado de 1ª Instancia nº 2 de San Lorenzo de El Escorial.*
 - b) *Esta comunicación es, en esencia, una petición de aclaración a dicho Juzgado sobre el Auto 112/16 y por lo tanto tienen la naturaleza de información preparatoria de la actividad de Patrimonio Nacional.*
 - c) *No constituye trámite de ningún procedimiento, circunstancia acreditada por el hecho de que el Juzgado no lo admitió a trámite y lo devolvió sin incluirlo en el expediente de jurisdicción voluntaria tramitado por aquel alegando que Patrimonio Nacional no era parte de dicho procedimiento judicial.*
 - d) *No nos encontramos ante ningún informe preceptivo ni ha sido incorporado como motivación de una decisión final. Asimismo, el documento solicitado no constituye lo que señala el interesado. En efecto,*



no existe en él ninguna visión u opinión política de la administración, ni es tampoco un documento definitivo, tan solo una mera comunicación pidiendo aclaración sobre la ejecución del Auto nº 112/2016 de dicho juzgado, que no fue admitida a trámite por este. La documentación solicitada relaciona una serie de comunicaciones con las partes implicadas en el procedimiento y terceros que sirven de base para solicitar criterio al órgano jurisdiccional, conteniendo datos de carácter personal que no pueden ser disociados, y sin que exista justificación de las causas de solicitud de la documentación por parte del interesado. Considerándose información de carácter auxiliar o de apoyo que hace referencia a una causa judicial - aunque no forme parte del expediente de la misma, ni el Patrimonio Nacional tenga la condición de parte de ella - no es posible encontrar, en consecuencia, justificación para publicar los datos mencionados teniendo en cuenta, además, la existencia de esa causa judicial.

- *En conclusión, debe denegarse el acceso a la información solicitada por la causa señalada en el artículo 18. b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, siendo esta causa suficiente por sí misma para acordar la denegación, debiendo tenerse en cuenta también la posibilidad de que el acceso pudiera afectar a lo señalado en el artículo 14. f) de la misma Ley.*

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. En el caso que nos ocupa, la Administración deniega la solicitud de información por entender que resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ya que el Informe solicitado tiene carácter auxiliar o de apoyo.

Sobre este concepto existe el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, elaborado por este Consejo de Transparencia en el que se señala 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 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.*

En primer lugar, debe destacarse que, si bien Patrimonio Nacional, organismo dependiente del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, incluye en sus alegaciones una mayor argumentación acerca de los motivos que, a su juicio, llevan a considerar la información solicitada como auxiliar o de apoyo, debe recordarse que en la resolución dictada y contra la que se presenta esta reclamación tan sólo menciona la causa de inadmisión que en su opinión es aplicable sin más justificación que la escueta frase de *"en consecuencia no puede darse acceso a la información requerida"*. Dicha motivación o, más concretamente, la falta de ella, no cumple lo indicado en el propio artículo 18 de la LTAIBG ni en el criterio de este Consejo de Transparencia que el mencionado organismo entiende de aplicación, ya que en ambos se requiere, como antes hemos indicado, que la aplicación de una causa de inadmisión, precisamente en su condición de elemento finalizador del procedimiento, debe ser debidamente justificada y argumentada.

4. Entrando en el caso concreto, en sus alegaciones, Patrimonio Nacional justifica este carácter auxiliar o de apoyo en que *la documentación solicitada es:*
 - a) *Una nota o comunicación entre el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional y el Juzgado de 1ª Instancia nº 2 de San Lorenzo de El Escorial.*
 - b) *Esta comunicación es, en esencia, una petición de aclaración a dicho Juzgado sobre el Auto 112/16 y por lo tanto tienen la naturaleza de información preparatoria de la actividad de Patrimonio Nacional.*
 - c) *No constituye trámite de ningún procedimiento, circunstancia acreditada por el hecho de que el Juzgado no lo admitió a trámite y lo devolvió sin incluirlo en el expediente de jurisdicción voluntaria tramitado por aquel alegando que Patrimonio Nacional no era parte de dicho procedimiento judicial.*
 - d) *No nos encontramos ante ningún informe preceptivo ni ha sido incorporado como motivación de una decisión final. Asimismo, el documento solicitado no constituye lo que señala el interesado. En efecto, no existe en él ninguna visión u opinión política de la administración, ni es tampoco un documento definitivo, tan solo una mera comunicación pidiendo aclaración sobre la ejecución del Auto nº 112/2016 de dicho*



juzgado, que no fue admitida a trámite por este. La documentación solicitada relaciona una serie de comunicaciones con las partes implicadas en el procedimiento y terceros que sirven de base para solicitar criterio al órgano jurisdiccional, conteniendo datos de carácter personal que no pueden ser disociados, y sin que exista justificación de las causas de solicitud de la documentación por parte del interesado. Considerándose información de carácter auxiliar o de apoyo que hace referencia a una causa judicial - aunque no forme parte del expediente de la misma, ni el Patrimonio Nacional tenga la condición de parte de ella - no es posible encontrar, en consecuencia, justificación para publicar los datos mencionados teniendo en cuenta, además, la existencia de esa causa judicial.

Debe, por lo tanto, analizarse si la información solicitada, esto es, el *informe de Patrimonio Nacional presentado ante el juzgado de 1ª Instancia nº 2 de San Lorenzo de El Escorial, en el procedimiento para Perpetua Memoria 851/2014, rechazado por ese juzgado como parte de la causa, el 6 de septiembre de 2016*, tiene o no la naturaleza de auxiliar o de apoyo de acuerdo al criterio de este CTBG antes reproducido.

5. En primer lugar, Patrimonio Nacional, considera la información una *nota o comunicación* con el órgano judicial, utilizando así la terminología expresa del artículo 18.1 b) al enumerar que puede ser inadmitida una solicitud 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.*

A este respecto, y tal y como ha quedado sentado al transcribir el criterio de este CTBG respecto de la causa de inadmisión mencionada, es la naturaleza de la información y no la denominación formal que la misma pueda recibir el elemento determinante a la hora de considerar aplicable la inadmisión. En este caso se trata de un escrito dirigido por Patrimonio Nacional al juzgado de 1ª Instancia nº 2 de San Lorenzo de El Escorial, relativo al auto dictado por dicho juzgado por el que se acuerda ordenar una exhumación en el Valle de los Caídos. Dicho escrito, tal y como afirma Patrimonio Nacional, es una *petición de aclaración a dicho Juzgado sobre el Auto 112/16*, circunstancia que, a su juicio, determina que se trata de una información preparatoria de la actividad de dicho organismo.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no puede estar de acuerdo con dicha consideración.

En primer lugar, debe recordarse que, si bien Patrimonio Nacional dirige el escrito que constituye el objeto de la solicitud de información al ya mencionado órgano judicial, el mismo no puede considerarse una comunicación incluida en un procedimiento en tramitación que afecte al remitente y al destinatario de la



información, y ello por cuanto Patrimonio Nacional, tal y como reconoce, no era parte en el procedimiento judicial en cuyo marco se dictó el Auto cuya ejecución pretende aclarar. Asimismo, no puede considerarse información preparatoria de la actividad del organismo por el simple hecho de que el contenido del escrito sea la solicitud de aclaración de la ejecución del acto dictado por Patrimonio Nacional.

Así, a juicio de este Consejo de Transparencia, la información solicitada no puede ser calificada como auxiliar o de apoyo, esto es, como accesorio, sino más bien como un elemento importante acerca de los términos en los que una decisión judicial, reflejada en el Auto repetidamente mencionado, va a ser ejecutada o, como parece ser este el caso, las dificultades que el órgano encargado de su ejecución, esto es, Patrimonio Nacional, encuentra para la misma, circunstancia que parece ponerse de manifiesto al intentar solicitar aclaración sobre la ejecución.

Finalmente, el hecho de que la información solicitada no constituya un trámite del procedimiento, argumento que parece contradecirse con el primero por el que se entendía que lo solicitado era una comunicación entre Patrimonio Nacional y el órgano judicial que había dictado el auto cuya ejecución solicitaba aclarar o que no sea un informe preceptivo incorporado en la motivación de una decisión no son en ningún caso elementos determinantes de la naturaleza auxiliar o de apoyo de lo solicitado.

Antes al contrario, y como hemos indicado previamente, la información que se requiere permitiría, a nuestro juicio, conocer las implicaciones y eventuales problemas identificados por el órgano encargado de ejecutar el Auto judicial y, de la misma manera, permitiría el control de la efectiva ejecución del mismo a través de la posición manifestada por el órgano responsable, esto es Patrimonio Nacional.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, esta naturaleza, que no puede ser calificada de *auxiliar o de apoyo* supone la aplicación concreta del principio de rendición de cuentas en el que se apoya la LTAIBG y que tan claramente se menciona en su Preámbulo al indicar que *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.*

Debe hacerse también una mención a la existencia de datos de carácter personal en la información solicitada. En este sentido, no se entiende el argumento de que los datos que eventualmente incluya el documento no pueden disociarse, ya que esa disociación, como reiteradamente ha indicado este Consejo de Transparencia, en ningún caso puede ser considerado reelaboración de la información y que tan sólo requeriría de un mínimo tratamiento de la información que la propia LTAIBG



considera posible al objeto de proporcionar la información solicitada en su artículo 15.4

6. Por otro lado, Patrimonio Nacional también menciona, aun sin mucho convencimiento dado los términos en los que lo hace – debiendo tenerse en cuenta *también la posibilidad de que el acceso pudiera afectar a lo señalado en el artículo 14. f).*

La ausencia de nuevo de motivación impide aclarar las circunstancias por las que Patrimonio Nacional considera de aplicación este precepto, que limita el acceso cuando el mismo pudiera perjudicar *la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva*, que, en todo caso y atendiendo a la información solicitada no se entendería de aplicación.

En efecto, debe recordarse que lo que se requiere por el solicitante es, en realidad, una solicitud de aclaración de un auto judicial que además ha sido presentado por una parte ajena en el procedimiento y que por lo tanto no puede recurrir sus términos, por lo que no puede considerarse que conocer la solicitud de aclaración de ejecución pudiera vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva o la igualdad de las partes en el proceso.

7. Por todo lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concluye que la presente reclamación debe ser estimada y, por lo tanto, y previa disociación de los datos de carácter personal que contenga el documento, se debe proporcionar la solicitante
- *Informe de Patrimonio Nacional presentado ante el juzgado de 1ª Instancia nº 2 de San Lorenzo de El Escorial, en el procedimiento para Perpetua Memoria 851/2014, rechazado por ese juzgado como parte de la causa, el 6 de septiembre de 2016*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada, con entrada el 19 de octubre de 2016, por [REDACTED] contra la Resolución de la gerencia de PATRIMONIO NACIONAL, dependiente del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, de fecha 28 de septiembre de 2016.

SEGUNDO: INSTAR a PATRIMONIO NACIONAL a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, proporcione la información referenciada en el Fundamento Jurídico nº 7.

TERCERO: INSTAR a PATRIMONIO NACIONAL a que, en el mismo plazo máximo de 5 días hábiles proporcione copia a este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO 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 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez