



«Denegar el acceso a la información solicitada en virtud del art. 18.1.b) de la Ley 19/2013 al tratarse de “comunicaciones e informes internos”.

Tal y como ya se ha informado al solicitante de manera reiterada, “de acuerdo con la normativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en particular la Orden Circular n.º 01/2020, sobre comunicaciones escritas oficiales, instrucción primera, a) las comunicaciones escritas de carácter interno son la Orden Circular, la Orden de Servicio, la Instrucción de Servicio, la Nota Interior y el Informe, por lo que no es posible proporcionar la información solicitada».

3. Mediante escrito registrado el 11 de octubre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto su disconformidad con la respuesta recibida en los siguientes términos:

«(...) Según el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, del Consejo, “es el carácter auxiliar o de apoyo [y, añadimos, no el “carácter interno” alegado] 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” y, por otro, que la letra a) del artículo 7 de la LTAIBG obliga a las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, a publicar, entre otra información pública de relevancia jurídica, «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».

7. Que, a pesar de no tener acceso a la instrucción consular solicitada y por tanto al contenido de la misma, esta parece tener no solo efectos jurídicos dado que –según la Instrucción de 20 de marzo de 2006, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre prevención del fraude documental en materia de estado civil– la instrucción consular solicitada se refiere a “la intervención acumulativa de las autoridades y funcionarios” en “la compleja legalización de los documentos por vía diplomática” de la que pende la legalización o no de documentos extranjeros con efectos frente a terceros, sino también parece suponer una interpretación del Derecho en tanto en cuanto la instrucción solicitada permite a la Instrucción de 20

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



de marzo de 2006 delimitar el alcance de la dispensa de legalización de documentos extranjeros (...)).».

4. Con fecha 13 de octubre de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 6 de noviembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«La solicitud de la que trae causa la presente reclamación fue denegada en virtud del art. 18.1.b) de la Ley 19/2013 al tratarse de “comunicaciones e informes internos”.

En la respuesta de este Ministerio a dicha solicitud se puso de manifiesto que ya se había informado al solicitante de manera reiterada que, “de acuerdo con la normativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en particular la Orden Circular nº 01/2020, sobre comunicaciones escritas oficiales, instrucción primera, a) las comunicaciones escritas de carácter interno son la Orden Circular, la Orden de Servicio, la Instrucción de Servicio, la Nota Interior y el Informe, por lo que no es posible proporcionar la información solicitada”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



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».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la Instrucción consular número 312, dictada por la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, y citada en la Instrucción de 20 de marzo de 2006, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre prevención del fraude documental en materia de estado civil.

El Ministerio inadmitió la solicitud con fundamento en el artículo 18.1.b) LTAIBG, por considerar que lo solicitado se refiere a *comunicaciones e informes internos*.

Disconforme con la respuesta recibida el interesado interpuso una reclamación ante el Consejo. En fase de alegaciones el Ministerio se ratificó en el contenido de su resolución.

4. Sentado lo anterior, procede analizar si concurre la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.b) LTAIBG.

Conviene recordar, en este punto, que «*[l]a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y*



desproporcionado del derecho de acceso a la información» —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—.

Desde esta perspectiva, el artículo 18.1.b) LTAIBG prevé la posibilidad de inadmitir 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»*. Y como ha subrayado este Consejo en numerosas ocasiones la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).

Entre las circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, el Criterio interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, de este Consejo contempla las siguientes: (i) que la información contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) se trate de comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; y (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

También se advierte, siendo esta advertencia determinante, que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»*. En este sentido, debe subrayarse que los informes auxiliares *«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»* —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

En este caso, el Ministerio justifica el carácter auxiliar de la Instrucción cuyo acceso se pretende con fundamento en el carácter interno que su propia normativa —la Orden Circular nº 01/2020, sobre comunicaciones escritas oficiales, instrucción primera— atribuye a la Orden Circular, la Orden de Servicio, la Instrucción de Servicio, la Nota Interior y el Informe.



En este punto, procede traer a colación lo recientemente resuelto por este Consejo en su R CTBG 1553/2025, de 26 de diciembre en relación una solicitud similar, en la que se pretendía el acceso a una Instrucción del mismo Ministerio objeto de la presente reclamación, cuyo objeto es regular el procedimiento de legalización diplomática de documentos extranjeros. Al respecto, recordó que el artículo 7.a) LTAIBG obliga a las Administraciones Públicas a publicar *«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»*.

Y concluyó, que no puede predicarse el carácter *auxiliar o de apoyo* de esta información debido a que su contenido interpretativo trasciende el ámbito meramente interno de la Administración y produce efectos jurídicos en las personas afectadas.

Los anteriores razonamientos resultan perfectamente trasladables a este caso, ya que, por un lado, la LTAIBG establece en su artículo 7.a) que entre la información de relevancia jurídica que deben publicar las Administraciones se encuentran las *instrucciones* cuando *«supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos»*.

Y, por otro, se constata que el contenido de esta Instrucción excede del ámbito interno de la Administración, produciendo efectos jurídicos en las personas afectadas, pues como este Consejo ha podido comprobar en virtud de la Instrucción de 20 de marzo de 2006 aportada por el reclamante, la disposición pretendida en este procedimiento versa sobre *«la intervención acumulativa de las autoridades y funcionarios»* en la *«compleja legalización de los documentos por vía diplomática»*.

Por tanto, el hecho de que la normativa del Ministerio requerido califique estas instrucciones como comunicaciones de carácter interno, no presupone, por sí misma, su condición *auxiliar o de apoyo*, pues como reiteradamente ha señalado este Consejo la característica que habilita la aplicación del artículo 18.1.b) LTAIBG es que la naturaleza de lo pretendido sea la de *auxiliar o de apoyo* y no la denominación que se atribuya a la información que la contiene.

Y, en este caso, atendiendo al contenido de lo solicitado, no cabe cuestionar que la Instrucción tiene una proyección externa al referirse a la participación de autoridades y personal funcionario en un procedimiento que afecta directamente a la ciudadanía



como es la legalización de documentos extranjeros, por lo que, en todo caso, tiene un interés público relacionado con el conocimiento de los criterios bajo los cuales actúan nuestras instituciones.

5. En consecuencia, por las razones expuestas, procede estimar la reclamación presentada a fin de que se facilite al reclamante la información solicitada, ya sea directamente o indicando cómo puede acceder a ella en el caso de que se encuentre publicada en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 7. a) LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

«Instrucción consular número 312 de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, a la que se hace referencia en la Instrucción de 20 de marzo de 2006, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre prevención del fraude documental en materia de estado civil».

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.



De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2026-0243 Fecha: 02/03/2026

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>