



RESOLUCIÓN

S/REF: 001-012652
N/REF: R/0133/2017
FECHA: 21 de junio 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 24 de marzo de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 10 de marzo de 2017, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

- *Informe sobre el efecto negativo del BREXIT al que se refiere la siguiente noticia aparecida en elpais.com, el 10 de marzo de 2017: Un informe del Gobierno alerta del efecto negativo del 'Brexit' en España: Sáenz de Santamaría alerta del fuerte impacto sobre España de la salida británica de la UE*

http://politica.elpais.com/politica/2017/03/09/actualidad/1489089409_306320.html

2. Con fecha 23 de marzo de 2017, el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES dictó Resolución, informando a [REDACTED] que el Subsecretario de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales resuelve inadmitir a trámite el acceso a la información a que se refiere la solicitud, en aplicación del artículo 18.1 b) de la LTBG, que prevé la inadmisión en los supuestos en los que la solicitud se refiera a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos. En este

ctbg@consejoeltransparencia.es



caso, el denominado informe del Gobierno sobre el BREXIT es un documento interno de trabajo que tiene la condición principal de auxiliar o de apoyo, no preceptivo y preparatorio de la actividad del órgano que lo ha recibido, por lo que procede aplicar el artículo 18.1 b) de la LTBG.

3. Con fecha de entrada 24 de marzo de 2017 [REDACTED] presentó una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

- **PRIMERO.-** Existe, obviamente, una evidente ausencia de motivación; pues la Resolución se limita a invocar el artículo 18.1 b) de la LTAIBG y a indicar que el documento solicitado es un documento interno de trabajo, que tiene la condición principal de auxiliar o de apoyo...
- **SEGUNDO.-** El que suscribe entiende que dicho documento tiene autonomía y sustantividad propia, pues parece que contiene un análisis de las implicaciones que puede tener para España el BREXIT, la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Parece de evidente interés público, tanto para ciudadanos y empresas españolas, el conocimiento de estas implicaciones.
- **TERCERO.-** El acceso al documento solicitado no está incurso en ninguno de los límites establecidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG). Además, como ha señalado ese Consejo de Transparencia en su Criterio Interpretativo sobre la “Aplicación de los límites al derecho de acceso a la información” (CI/002/2015, 24 de junio de 2015), “los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos”. Los referidos límites han de ser aplicados restrictivamente. Asimismo, según el referido documento interpretativo de ese Consejo, los límites del artículo 14 “no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.
- **CUARTO.-** Lo anterior debe ser asimismo aplicable a las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG. Obviamente, si no existe un perjuicio para los bienes a que se refiere el artículo 14 tampoco la causa de inadmisión puede operar automáticamente en favor o detrimento del acceso al documento solicitado. “Las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la Ley, deben ser interpretadas de forma restrictiva y su aplicación ha de ser siempre debida y convenientemente motivada”, señala ese Consejo de Transparencia en su Criterio Interpretativo sobre “Causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo” (CI/006/2015, 12 de noviembre de 2015).
- **QUINTO.-** “La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo. En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del



daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información. Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)". A juicio del que suscribe, respecto al documento solicitado, no se justifica el test del daño, existiendo un evidente interés público que justifica la publicidad o el acceso al documento: el conocimiento por parte de los ciudadanos y empresas de los efectos negativos del BREXIT.

- **SEXTO.-** No es de aplicación la causa de inadmisión a que se refiere el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013: "Información que tiene la condición de auxiliar o de apoyo". El informe solicitado tiene indudable relevancia. Como señala ese Consejo de Transparencia en su Resolución de 11 de noviembre de 2015, (282/2015. Access Info Europe), "por esta razón y porque no se da ninguna de las circunstancias que llevaría a afirmar que estamos ante información auxiliar o de apoyo en el sentido del artículo 18.1 b), consideramos que no es de aplicación dicha causa de inadmisión".
 - Tras enumerar una serie de supuestos en los que la Administración no ha considerado la información como auxiliar o de apoyo, solicita que previos los trámites de rigor, estime la presente reclamación y resuelva en el sentido de que debe darse acceso a la documentación solicitada.
4. El 28 de marzo de 2017, este Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, para que pudiera realizar alegaciones que se considerasen oportunas. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 26 de abril de 2017 y en ellas se indicaba lo siguiente:
- Si bien es cierto, como indica sucintamente el reclamante, que las causas de inadmisión deben ser interpretadas restrictivamente y su aplicación debe ser motivada, el propio Consejo fija "el criterio en virtud del cual los órganos informantes habrán de interpretar y aplicar la mencionada causa de inadmisión". Este criterio exige la concurrencia de las siguientes circunstancias: - La resolución debe ser motivada, especificando las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto. Esto se ha cumplido fielmente en la resolución reclamada, que no se limita a inadmitir a trámite la solicitud presentada, sino que con precisión añade la motivación recogida anteriormente de manera textual. En este caso, la documentación aludida es calificada, en la resolución de 23 de marzo, como "documento interno de trabajo que tiene la condición principal de auxiliar o de apoyo". La resolución de esta Subsecretaría, de 23 de marzo, menciona expresamente las tres últimas circunstancias de las cinco que enumera el Consejo. Recordemos que basta con la presencia de una sola de estas circunstancias para que se pueda declarar inadmitida a trámite la solicitud.



- *Las implicaciones del Brexit han sido analizadas en diversas reuniones de diferente personal del departamento, que a lo sumo podrían ser consideradas como reuniones de un grupo de estudio, cuya labor ha consistido en reflexionar sobre las consecuencias para nuestro país de la salida del Reino Unido de la Unión Europea; nunca en el seno de ningún órgano administrativo o colegiado del Ministerio o interministerial. No ha habido ninguna periodicidad ni orden del día prefijado de sus reuniones, ni por tanto existe acta alguna o documento conclusivo de sus trabajos que pudiera tener la naturaleza de “informe” en el sentido que establecen los artículos 79 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común. Dicho grupo de estudio no tramita expedientes, no rinde cuentas de ningún tipo ni toma decisiones públicas o las aplica ni tiene encomendado la elaboración de informe alguno.*
- *Con respecto al fundamento primero sobre la “evidente ausencia de motivación”, debe rechazarse de plano ya que ha quedado claro que la resolución, de 23 de marzo, del año en curso no se limita a inadmitir la solicitud, sino que menciona expresamente el artículo 18.1 b) de la LTBG y enumera tres de las cinco circunstancias que a juicio de ese Consejo justifican la declaración de inadmisión.*
- *En lo que se refiere al segundo fundamento, que considera que el documento referido tiene autonomía y sustantividad propia, nos hemos referido en extenso a este extremo anteriormente. El documento interno de trabajo no es preceptivo y constituye en su esencia un documento auxiliar o de apoyo de un grupo de trabajo informal que no constituye un órgano administrativo.*
- *El fundamento tercero carece de relevancia jurídica, ya que se dedica a glosar los límites del derecho de acceso del artículo 14 de la Ley 19/2013, que en ningún momento han sido alegados por esta Subsecretaría en su resolución de 23 de marzo.*
- *El fundamento de derecho cuarto se limita a mencionar brevemente el Criterio Interpretativo 6/2015, sin que se analice el cumplimiento por la resolución de las circunstancias que permiten la declaración de inadmisión a trámite en aplicación del artículo 18.1 b) de la LTBG, lo que en cambio sí se ha hecho en detalle en estas Alegaciones.*
- *El reclamante menciona en su fundamento quinto el Criterio Interpretativo conjunto del CTBG y la AEPD 2/2015, de 24 de junio, y la ausencia a su juicio de un test de daño. A este respecto conviene ante todo mencionar que este Criterio Interpretativo se refiere en su título a la “Aplicación de los límites al derecho de acceso a la información” a los que se refieren los artículos 14 y 15 de la LTBG. Al igual que en el caso del fundamento de derecho tercero, el reclamante confunde los límites del derecho de acceso del art. 14 con las causas de inadmisión del art. 18. Son dos supuestos distintos que contemplan casos muy diferentes. No es necesario test de daño en el caso que nos ocupa.*



- *El fundamento sexto rechaza la alegación de la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la LTBG sin argumentación alguna al respecto sobre el cumplimiento de las circunstancias exigidas por el propio CTBG.*
- *Finalmente, en el fundamento séptimo se enumeran a título de ejemplo una serie de cuatro documentos facilitados en el pasado por la Administración y que podrían haber sido considerados a juicio del reclamante información de carácter auxiliar o de apoyo. Desconociendo su contenido en detalle, se trata al parecer de dos acuerdos de Consejo de Ministros, de un informe preceptivo de la Abogacía del Estado y de un Plan de Trabajo de la Comisión General de Codificación. La diferencia con el caso que nos ocupa es evidente: son informes preceptivos o incluso acuerdos de Consejo de Ministros, muy alejados de los supuestos contemplados en el artículo 18.1 b) de la LTBG y del caso que nos ocupa.*
- *Como conclusión, debe manifestarse que no ha existido vulneración alguna del derecho de acceso a la información del interesado y se solicita que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada*

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, en su artículo 12, 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. En cuanto al fondo del asunto, debe analizarse si el Informe pretendido por el Reclamante tiene la consideración de auxiliar o de apoyo, como sostiene la Administración, o si, por el contrario, carece de esa condición y, en consecuencia, debe ser facilitado a quien lo solicita.

El artículo 18.1 b) de la LTAIBG prevé que las solicitudes de información puedan ser inadmitidas cuando sean *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.*



Dicha causa de inadmisión ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia, en ejercicio de las competencias legalmente conferidas por el artículo 38.2 a) de la Ley, en el Criterio Interpretativo nº 6 de 2015, en el que se indica 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.*
- 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.*



Asimismo, y en interpretación del mencionado criterio, este Consejo de Transparencia se ha pronunciado en numerosas ocasiones que no es la denominación de la información lo relevante- en este caso la Administración entiende que lo solicitado es un documento de trabajo de carácter interno- sino su naturaleza, principal o accesoria, respecto de la decisión finalmente adoptada y, sobre todo, su relevancia respecto del proceso de decisiones del organismo público. Es decir, lo determinante para calificar una información o documentación de auxiliar o de apoyo no es su denominación, sino el verdadero carácter de su contenido.

4. En el caso que nos ocupa, a nuestro juicio, debe tenerse en cuenta el marco en el que se ha elaborado el documento por el que se interesa el solicitante: un grupo de trabajo interministerial constituido al objeto de analizar las consecuencias para nuestro país de la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

En efecto, dicho grupo de trabajo, de cuya constitución y reuniones informa la página web de La Moncloa

<http://www.mpr.gob.es/Paginas/buscadoravanzado.aspx?searchTextFromTop=brexit> tiene como objetivo principal analizar las implicaciones para España de la anunciada salida del Reino Unido de la Unión teniendo en cuenta especialmente la presencia de empresas y profesionales españoles en dicho país y, por lo tanto, la importancia de estudiar y prever medidas que atenúen el impacto y las previsibles consecuencias de dicha circunstancia.

Sin obviar la importancia que tiene el conocer la incidencia para nuestro país de la aplicación de la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno también es consciente de que una medida con tantas implicaciones y variantes y cuyos términos, además, aún no están claros- debe recordarse que en la fecha de esta resolución recién han comenzado las negociaciones con el Reino Unido, por lo que aún no está cerrada la fecha en la que la salida de la UE se materializará ni los términos o el alcance con el que la misma se producirá- requiere de un análisis y un estudio profundo basado en hechos objetivos y que evite especulaciones o datos que no puedan contrastarse.

Es, precisamente, para salvaguardar este margen para la toma de decisiones públicas para lo que, a nuestro juicio, puede entenderse la previsión del art. 18.1 b) teniendo en cuenta, en este caso concreto, que la decisión pública aún no ha sido adoptada- la mencionada Comisión interministerial aún no ha puesto en marcha medidas que palien los presuntos efectos negativos para España del *Brexit* – y que ni siquiera, como decimos, está claro el panorama que implicaría la necesidad de adoptar determinadas medidas.

5. Por otro lado, no deben dejarse de lado los términos en los que se pronuncia el artículo, algunas de cuyas afirmaciones son relativas a:
 - La situación de los británicos que residen en España y los españoles que viven en las islas.



- El impacto del *Brexit* en el PIB
- Las consecuencias en la aportación al presupuesto de la UE.
- Los efectos en determinados sectores económicos y en la política migratoria y de libre circulación o en el sector de inversiones y financiero.

A nuestro juicio, y como hemos indicado previamente, el informe al que dice haber tenido acceso el periodista analiza las implicaciones en la situación actual de nuestro país- que puede no coincidir con la existente cuando el *Brexit* se produzca- de la salida del Reino Unido de la UE cuyos términos, como indicamos aún no son conocidos. Ello llevaría a afirmar que se realizan valoraciones y se alcanzan conclusiones que aún carecen de la totalidad de datos objetivos para su confirmación.

Por otro lado, y como reiteradamente ha indicado este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la naturaleza principal y no accesorio de la información y, por lo tanto, el hecho de que no pueda ser considerada auxiliar o de apoyo, viene relacionada con su relevancia para el proceso de toma de decisiones. En el caso que nos ocupa, este proceso de decisiones se encuentra actualmente en curso, toda vez que la mencionada Comisión interministerial se encuentra aún en la fase de análisis de la situación, de identificación de los sectores que potencialmente pueden ser más afectados así como de las medidas que pueden adoptarse para paliar las consecuencias negativas. Es decir, en este caso no puede afirmarse que la información solicitada sea relevante para el proceso de toma de decisiones y que, por lo tanto, sea esencial para la rendición de cuentas que propugna la LTAIBG en su Preámbulo.

6. Por todo lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que, en las presentes circunstancias, la información solicitada puede ser considerada información interna de carácter auxiliar o de apoyo y que, por lo tanto, procede aplicar la causa de inadmisión contenida en el art. 18.1 b) de la LTAIBG. En consecuencia, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 24 de marzo de 2017, contra la Resolución fecha 23 de marzo de 2017, del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.

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.



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-Administrativa.

POR SUPLENCIA (RESOLUCION de 19 de junio de 2017)
EL SUBDIRECTOR DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Francisco Javier Amorós Dorda

