



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-016870  
N/REF: R/0516/2017 (100-000144)  
FECHA: 22 de diciembre 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 29 de noviembre 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 17 de julio de 2017, [REDACTED] solicitó a la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones del MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD, 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:

*copias de los siguientes documentos:*

*A) Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) España -Venezuela:*

*(i) Primera propuesta española de Acuerdo para la protección y fomento recíprocos de inversiones entre el Reino de España y Venezuela, fechada en el mes de enero de 1991.*

*(ii) Documento escrito a mano "Revisión textos Venezuela y España".*

*(iii) Nota fechada el 11 de febrero de 1993, «Nota sobre las negociaciones bilaterales - APPRI con Venezuela».*

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



(iv) Documento fechado el 30 de junio de 1994, Ref. JC/as, "APPRI Venezuela. Líneas de Negociación".

B) APPRI España- Colombia

(v) Documento del Ministerio de Economía, Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, Dirección General de Comercio e Inversión, fechado el 20 de marzo de 2003.

2. Mediante resolución de 19 de octubre de 2017, el MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD respondió al solicitante en los siguientes términos:

(...)

4.- De acuerdo con 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, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

5.- Una vez analizada la solicitud de expedición de copia respecto al APPRI España-Venezuela:- Primera propuesta española de Acuerdo para la protección y fomento recíprocos de inversiones entre el Reino de España y Venezuela, fechada en el mes de enero de 1991, Nota fechada el 11 de febrero de 1993 sobre las negociaciones bilaterales APPRI con Venezuela y del documento escrito a mano "Revisión textos Venezuela y España", la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, dado que los documentos solicitados consisten en informes internos y notas de apoyo elaborados con el fin de dar soporte a los funcionarios españoles encargados del proceso negociados de los acuerdos de referencia, conteniendo dichos documentos en todos los casos opiniones y juicios de valor con respecto a la posición de cada una de las partes de proceso negociador.

En este sentido, de acuerdo con el Criterio interpretativo 006/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se entiende que "una 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 (..) podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

(...)

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.

Los tres documentos cuya copia se solicita reúnen respectivamente dichas condiciones lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1b) de la Ley 19/2013,

6.- Asimismo, de acuerdo a las letras e y h del apartado 1 del artículo 14 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 la información mediante la solicitud de copia la que: se pretende acceder respecto al APPRI España-Venezuela. Líneas de Negociación” y en cuanto al APPRI España-Colombia del documento del Ministerio de Economía, Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, Dirección General de Comercio e Inversión, fechado el 20 de marzo de 2003, supondría un perjuicio concreto y definido en el ámbito las materias señaladas en el expositivo precedente, toda vez que deterioraría la reputación del Reino de España como país fiable 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 u protección.

8.- En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18.1letra b y en el artículo 14.1. letras c y h de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se deniega el acceso a la información pública cuya solicitud tuvo entrada en la UIT del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad con fecha 4 de agosto de 2017 que quedó registrada con el número 168 70.

La mencionada resolución fue notificada con fecha 27 de octubre

3. Mediante escrito de 29 de noviembre de 2017, y fecha de entrada el mismo día [REDACTED], presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo de lo previsto en el art. 24 de la LTAIBG y de acuerdo a los siguientes argumentos:

*En todo caso, y dado que en la Resolución impugnada se invocan ahora, indebidamente, dos excepciones para denegar a mis representados las*



*copias solicitadas, seguidamente se acredita que tales excepciones no concurren en modo alguno:*

*A) La documentación cuyas copias se solicitan no puede considerarse como una información de carácter auxiliar o de apoyo, referida en el artículo 18.1.b) de la Ley de Transparencia*

*1. En primer término debe advertirse que la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones invoca esta excepción exclusivamente respecto de las copias solicitadas en relación con el APPRI España - Venezuela, y no en cuanto a la copia solicitada respecto del APPRI España- Colombia.*

*2. Advertido lo anterior, esa Dirección General alega en particular que debe aplicarse la excepción del artículo 18.1.b) de la Ley de Transparencia por dos razones: (i)*

*"porque los documentos solicitados consisten en informes internos y notas de apoyo elaborados con el fin de dar soporte a los funcionarios españoles encargados del proceso negociador"; y (ü) porque dichos documentos contienen "en todos los casos opiniones y juicios de valor con respecto a la posición de cada una de las partes del proceso negociador".*

*3. En cuanto a la primera de estas razones, debe recordarse que ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en numerosas Resoluciones citadas en nuestro escrito de 17 de julio de 2017 (entre otras, en su R/0082/2015, de 29 de mayo), tiene declarado que lo que conllevaría la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión del ) artículo 18.1.b) no es, como sostiene en nuestro caso la Dirección General, "el hecho de que estemos ante una nota, borrador, resumen o informe interno", sino que es la información en sí misma contenida en esos documentos la que debe tener carácter auxiliar o de apoyo.*

*Y en este mismo sentido se ha pronunciado recientemente también la sentencia 162/2017, de 24 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en la que se escribe que "lo importante no es la calificación que le demos a la documentación, sino su contenido material".*

*Y, a la hora de valorar ese contenido material, la información concreta, de los documentos de que se trate, ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno también tiene declarado, en aplicación de lo establecido en su Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, que "no tiene la condición de información auxiliar o de apoyo la que sirve como base para configurar la voluntad política del órgano, es decir, que es relevante para (...) el*



conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación" (entre otras, Resolución R/0491/2015, de 10 de marzo de 2016).

*Pues bien, basta con ver los cuatro documentos relativos al APPRI España - Venezuela cuya copia solicitan mis representados, y la descripción sobre su contenido recogida en nuestro escrito de 17 de julio de 2017, para advertir que tales documentos sirvieron para configurar la voluntad política de España a efectos de la firma de ese APPRI, y que, por tanto, son relevantes para conocer esa toma de decisión pública.*

*Así, en ellos se recoge una primera Propuesta del APPRI, que revela que el texto final del acuerdo internacional se apartó (en cuanto a la definición de inversor persona física) de lo inicialmente propuesto; las líneas de negociación a seguir por España; las discusiones entre las partes sobre el ámbito de aplicación del Acuerdo (en concreto, si debía aplicarse o no a nacionales españoles residente en Venezuela); e incluso referencias al Acuerdo análogo celebrado entre Venezuela e Italia, de especial relevancia para este caso pues en el mismo se incluye, de manera expresa, la exclusión de su aplicación a los individuos de doble nacionalidad venezolana- italiana.*

*4. Por consiguiente, no puede admitirse la afirmación de la Resolución objeto de reclamación de que los documentos contienen sin más "opiniones y juicios de valor con respecto a la posición de cada una de las partes del proceso negociador", pues realmente, como hemos dicho, lo que en ellos se recoge es una propuesta concreta del APPRI, líneas de negociación a seguir por España, y discusiones sobre hechos objetivos como son el ámbito de aplicación del Acuerdo y lo recogido en el APPRI entre Venezuela e Italia. Y todo ello no constituye meros juicios de valor u opiniones auxiliares o de apoyo, sino información relevante para que mis representados puedan conocer por tanto la toma de decisión de España en cuanto al ámbito de aplicación subjetivo del APPRI España - Venezuela; en concreto, su aplicación a individuos con doble nacionalidad española y venezolana.*

*B) No se ha acreditado en modo alguno que la expedición de las copias solicitadas pueda conllevar un perjuicio para las relaciones exteriores y los intereses económicos y comerciales, referidos en el artículo 14.1. e) y h) de la Ley de Transparencia*

*I. Quizá al ser consciente la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones de que la excepción del artículo 18.1.b) de la Ley de Transparencia que acabamos de referir no es aplicable en nuestro caso, alega también en su Resolución objeto de esta reclamación (y ya respecto de las copias relativas a ambos APPRIs España - Venezuela y España - Colombia) la*



excepción del artículo 14.1.c) y h), sosteniendo que la expedición de las copias solicitadas "supondría un perjuicio concreto y definido en las relaciones exteriores y los intereses económicos y comerciales, 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".

2. Como se observa, se trata de una afirmación puramente apodíctica, que no refiere a ninguna circunstancia concreta que se pueda generar con la expedición de las referidas copias y que pueda resultar en un "un perjuicio concreto y definido en las relaciones exteriores y los intereses económicos y comerciales", y que no puede por tanto excluir en modo alguno el derecho de mis representados a que se les expidan las copias solicitadas.

Como bien tiene declarado ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (así en su Resolución R/0085/2015, de 25 de mayo), "la invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés real y legítimo y con un perjuicio, real y no hipotético o meramente previsible, que pueda producirse con la publicación de la información".

En nuestro caso, la Resolución objeto de esta reclamación, adicionalmente a la mera frase ya transcrita en el número 1, no contiene acreditación alguna del porqué la entrega de las copias solicitadas "deterioraría la reputación del Reino de España como país fiable entre sus socios económicos y comerciales".

Además, y al margen de que no se explica de qué forma se "deterioraría la reputación del Reino de España" y no se identifica cuáles son los "socios económicos y comerciales", no cabe entender en modo alguno que pueda haber perjuicio a las relaciones exteriores, cuando, precisamente, resulta que el acceso a los trabajos preparatorios de un acuerdo internacional (como es el APPRI España- Venezuela), es una vía expresamente establecida, como un medio de interpretación del ámbito de aplicación de tal acuerdo, en el artículo 32 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

Asimismo, debe también rechazarse la afirmación de que la entrega de las copias solicitadas "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". Y ello, no solo porque no se concreta de qué forma concreta se "menoscabaría el posicionamiento de los funcionarios españoles" ni de qué "futuras negociaciones" se trata. Tampoco puede atenderse a la justificación de que habría "empresas españolas" perjudicadas, sino,



*sencillamente, porque no hay prueba, ni mero indicio alguno, que soporte esta frase; de hecho, tal como se explicara más arriba, el acceso a los documentos solicitados tiene el objetivo concreto de permitir el acceso a protecciones bajo el APPRI a inversores españoles en Venezuela que han sufrido una expropiación ilegal.*

*En consecuencia, y dado que no puede denegarse el derecho de mis representados a la obtención de las copias solicitadas, que precisan para la defensa de sus intereses legítimos en el Arbitraje, con base en un perjuicio meramente hipotético, huérfano de cualquier acreditación real, procede que se estime la presente reclamación. (...)*

## 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, el Presidente 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 este caso, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG en cuanto a la presentación de una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 24.2 de la LTAIBG señala que *La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho, consta en el expediente e indica expresamente el interesado en su escrito de reclamación, la respuesta frente a la que se presenta reclamación fue



notificada efectivamente el 27 de octubre de 2017 y la Reclamación se presentó ante este Consejo de Transparencia mediante escrito de 29 de noviembre de 2017-

Por lo tanto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 24.2 antes señalado, debemos concluir que la presente Reclamación es extemporánea, al haber sido presentada fuera del plazo de un mes establecido para reclamar, por lo que debe ser inadmitida.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **INADMITIR por extemporánea** la Reclamación presentada por [REDACTED].

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.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

