



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 03/02/2023
HASH: 03dcd8896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24.1 LTAIBG

S/REF: 001-067352

N/REF: R/0467/2022; 100-006879 [Expte. 163-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: Diputación Provincial de Granada [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Política Territorial

Información solicitada: Nota Informativa sobre el Decreto-Ley 21/2020, de 9 de Julio

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 28 de marzo de 2022, la reclamante (Sección Jurídica de la Diputación Provincial de Granada) solicitó al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Copia de documento: nota informativa de la Subdirección del Régimen Autonómico de la Dirección General de Régimen Jurídico y Local del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.»

Descripción del documento: Informe del Ministerio de Administraciones Públicas que se emitió con motivo de la publicación del Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, (B.O.E 163, de 10 de junio de 2020), cuyas referencias son documento; 000015903, denominación: nota informativa sobre el Real Decreto-Ley de medidas urgentes de

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. Tipo de expediente: 4 Real Decreto Ley Ministerio: Sanidad número expediente: xiv leg. Numero índice: 03y020202301 materia: 2900 sanidad e higiene 3200.

Departamento al que se dirige: Subdirección del Régimen Autonómico de la Dirección General de Régimen Jurídico y Local del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Órgano autor de notas informativas para el Secretario de Estado de Política Territorial de proyectos normativos incluidos en el orden del día de la Comisión de subsecretarios y secretarios de Estado.

El documento solicitado es la nota informativa que preparó la Subdirección de Régimen Jurídico Autonómico para la Comisión de subsecretarios y secretarios de Estado en cuyo orden del día se vio el decreto-ley 21/2020, de 9 de julio.»

2. Mediante resolución de fecha 22 de abril de 2022, el MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL contestó a la solicitante lo siguiente:

«(...) Una vez analizada la solicitud, la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local, de acuerdo al artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, resuelve inadmitir a trámite el acceso a la información a la que se refiere la solicitud deducida, al referirse a una información que tiene carácter auxiliar o de apoyo. (...)»

3. Con fecha 23 de mayo de 2022, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

«(...) Primero: Inexistencia de motivación de la resolución denegatoria del derecho de acceso, vulneración del artículo 105.b de la C.E y artículo 12 LTAIBG.

La resolución del Director General de Financiación Autonómica y Local carece de motivación alguna, vulnerando el derecho de acceso a la información pública del artículo 105.b) C.E. como el artículo 35.1.a) “Serán motivados con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derechos: los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos” de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento

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

Administrativo Común como el artículo 18.1 de la Ley de Transparencia, “Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada...”, así como el criterio de interpretación 006/2015 y la doctrina fijada por el Consejo de Transparencia.

Segundo: El documento solicitado no contiene criterios de carácter auxiliar o de apoyo, como afirma el Director General en su resolución, es más contiene criterios jurídicos de relevancia sobre la delimitación competencial Estado-Comunidades Autónomas en la materia recogida en el R.D.L. 21/2020, de 9 de junio.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía existe una cuestión litigiosa entre los Municipios y la Consejería de Educación que no ha legislado en la materia, imponiendo por la vía de hecho a los Municipios las medidas preventivas de desinfección Covid-19 que el RDL 21/2020 establecía en su artículo 9.

(...)

El Informe sobre el R.D.L. 21/2020, de 9 de junio, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas del Estado Español (Documento: 000015903) declara “Se regula, por tanto un reforzamiento de las competencias del Estado precisamente, en atención a la existencia de una crisis sanitaria. Ahora bien, tal regulación establece unos criterios mínimos y llama a las Comunidades Autónomas a regular las materias contenidas en los capítulos II, III, IV, V, VI y VII,...” Luego no es auxiliar el informe que indica que las comunidades autonómicas deberán desarrollar la norma del artículo 9 recogida en el Capítulo II lo que incide en un conflicto que afecta a 785 municipios andaluces.

Tercero: Hemos de tener en cuenta el Criterio interpretativo 006/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del concepto “auxiliar o de apoyo” en la que textualmente indica “...es el contenido y no la denominación del documento lo determinante para la aplicación de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en todo caso la inadmisión deberá ser debidamente motivada. Habrán de interpretar y aplicar la causa de inadmisión. 1º.- Primero al tener carácter de finalización del procedimiento la resolución deberá estar motivada. 2º.-Será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causa que la motivan y la justificación legal o material aplicable al caso”.

Sin embargo a ninguno de estos elementos responde la resolución recurrida en este acto, dictada por el Director General de Financiación Autonómica y Local, causando indefensión a los Municipios, artículo 24 C.E. en su vertiente administrativa.

El documento del Ministerio no es de apoyo o auxiliar, recoge un análisis jurídico competencial y una llamada a la legislación complementaria de las Comunidades Autónomas, siendo relevante para esta institución provincial en la defensa de los intereses municipales que por ley tiene encomendada, en artículo 137, 140 y 141 Constitución Española, artículo 12.1.f) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

(...)»

4. El 24 de mayo de 2022, el CTBG remitió la reclamación al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL al objeto de que se formularan las alegaciones que considerasen oportunas; lo que se llevó a cabo mediante escrito recibido el 10 de junio de 2022 en el que se pone de manifiesto lo siguiente:

«(...) Primera.- A la vista de los términos de la reclamación planteada, las discrepancias se refieren fundamentalmente al hecho de que, según la reclamación, la información solicitada no puede considerarse como “auxiliar o de apoyo” en los términos en que así se prevé en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

En ese sentido, a lo primero que debe hacerse referencia es al propio concepto de “información auxiliar o de apoyo”. Así en 2015, el Consejo de Transparencia publicó su Criterio Interpretativo nº 6 en relación con el concepto de información “auxiliar o de apoyo”.

Segunda.- Para comprobar si la información solicitada cumple con alguna de las circunstancias expuestas en el apartado anterior para poder ser inadmitida, se debe hacer referencia, en primer lugar a las funciones que tiene encomendadas la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local.

Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto-Ley 683/2021, de 3 de agosto, por el que se establece la estructura básica del Ministerio de Política Territorial, a esta Dirección General le corresponden las siguientes funciones:

(...)

A los efectos de la presente reclamación es especialmente relevante el apartado b) del citado artículo 5 que atribuye a esta Dirección General “El informe de asuntos que afecten a la distribución de competencias con las comunidades autónomas que se soliciten por los órganos competentes al efecto y en los supuestos previstos en el

párrafo sexto del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno...”.

Por tanto, debería diferenciarse entre los informes que, en relación con la distribución de competencias con las Comunidades Autónomas, emite, como tales, la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local, que son los previstos en este apartado y las notas preparatorias o de apoyo que se emiten en relación con cualquier asunto a petición de los órganos superiores del Ministerio.

Asimismo, debe recordarse que, de acuerdo con lo previsto en la Ley 50/1997, del Gobierno, los Reales Decretos-Leyes y por tanto, el Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, están exceptuados de dicho informe competencial, por tanto, cabe concluir que no existe ningún informe de esta Dirección General sobre el Real Decreto 21/2020, de 9 de junio.

De lo anterior se colige que la nota informativa a la que se hace referencia en la reclamación no es, en ningún caso, uno de los informes atribuidos a esta Dirección General, sino una simple nota preparatoria, sin firma y de carácter interno como todas aquellas que se preparan en los distintos departamentos ministeriales para los altos cargos del mismo, y en este caso para los órganos colegiados de gobierno y que pueden ser modificadas, evolucionar o ser alteradas en cualquier momento.

Igualmente, debe hacerse referencia al artículo de 5.3 de la Ley 50/1997 que establece “el secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros” y al apartado 6.2 de las Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno, donde se señala que “la información elaborada para estos órganos tiene carácter confidencial, y su uso queda autorizado exclusivamente a los efectos de la preparación de las reuniones de los órganos de colaboración y colegiados del Gobierno”.

Tercera.- Por tanto, debe concluirse que la información solicitada por la reclamante no es un informe preceptivo, constituye una nota interna de carácter confidencial, no constituye un trámite de ningún procedimiento y se trata de un texto preparatorio sin la consideración de final, con lo que se cumple con los requisitos expuestos por el Consejo de Transparencia, en su Criterio Interpretativo nº 6, para que la información sea considerada como “auxiliar o de apoyo”.

De acuerdo con todo lo expuesto, esta Dirección General se reafirma en el carácter auxiliar o de apoyo de la información solicitada de acuerdo con lo previsto en el

artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y que, por tanto, debe ser desestimada la reclamación planteada.»

5. El 14 de junio de 2022 se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíendose escrito el 24 de junio de 2022 en el que se reiteran los argumentos de su previa reclamación, se subraya la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información y se trae a colación el CI 6/2015, de 12 de noviembre, de este Consejo en el que se establecen las pautas para determinar cuándo una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo, ex artículo 18.1.b) LTAIBG.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#)³ y en 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](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

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

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

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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>

sujetos obligados por la ley, 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 de hecho, en la que se pide copia de *Nota Informativa sobre el Decreto-Ley 21/2020, de 9 de Julio sobre el Real Decreto-Ley de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19*.

El Ministerio inadmitió la solicitud argumentando que se trata de una información que tiene carácter auxiliar o de apoyo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.1 b) LTAIBG. En fase de alegaciones en este procedimiento, el Ministerio añade que debe diferenciarse «*entre los informes que, en relación con la distribución de competencias con las Comunidades Autónomas, emite, como tales, la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local, que son los previstos en este apartado y las notas preparatorias o de apoyo que se emiten en relación con cualquier asunto a petición de los órganos superiores del ministerio.*»

En este caso, sigue argumentando, la documentación solicitada es una *simple nota preparatoria*, sin firma y de carácter interno «*como todas aquellas que se preparan en los distintos departamentos ministeriales para los altos cargos del mismo, y en este caso para los órganos colegiados de gobierno y que pueden ser modificadas, evolucionar o ser alteradas en cualquier momento*», y señala que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5.3 de la Ley 50/1997 y las Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno (apartado 6.2), la información elaborada para estos órganos tiene carácter confidencial, y su uso queda autorizado exclusivamente a los efectos de la preparación de las reuniones de los órganos de colaboración y colegiados del Gobierno.

4. Suscitada la cuestión en estos términos, la resolución de esta reclamación se circunscribe a verificar si resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada por el Ministerio, partiendo de la premisa, establecida en la jurisprudencia y en las resoluciones de este Consejo, de la necesaria interpretación estricta (cuando no restrictiva) de las restricciones al ejercicio del derecho, dada la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información —por

todas, Sentencia (STS) de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)—.

En particular, y por lo que concierne a la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta que en el [Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado por este CTBG el 12 de noviembre de 2015](#)⁷ se precisa que la razón determinante de su aplicación es *la condición auxiliar o de apoyo de la información*, y no la denominación formal que a la misma se atribuya —siendo la relación enunciada en el precepto (*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*) un mero enunciado ejemplificativo—. En concreto, según se estableció en el mencionado criterio, el carácter auxiliar o de apoyo vendrá determinado por la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias en la información solicitada:

- que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
- que lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
- que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
- que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
- que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

En esta misma línea se ha pronunciado la Audiencia Nacional: «(...) *lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b 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. (...) Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última*» — Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

⁷ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

5. La aplicación de la doctrina expuesta a este caso conduce a la desestimación de esta reclamación en la medida en que se considera que concurre la causa de inadmisión invocada, configurándose la información solicitada como *información auxiliar o de apoyo*.

Así, si bien la resolución sobre el acceso el Ministerio se limitó a invocar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG a través de su mera cita, práctica que este Consejo ha de censurar por no cumplir con las mínimas exigencias de motivación legal y jurisprudencialmente requeridas, no cabe desconocer que en fase de alegaciones sí justifica debidamente su concurrencia, señalando que el documento solicitado no tiene la naturaleza de informe sino que se trata de una mera nota preparatoria, sin firma y de carácter interno, cuyo destinatario es un órgano superior del Ministerio, al tiempo que apela al carácter confidencial de las deliberaciones de los órganos colegiados del Gobierno.

A juicio de este Consejo tales alegaciones deben acogerse pues la información solicitada reúne, en efecto, las características que permiten fundamentar su carácter *auxiliar o de apoyo* ya que ni se trata de un informe jurídico de los atribuidos a la Dirección General de Régimen Jurídico autonómico y local en el artículo 5.b) del Real Decreto-Ley 683/2021, de 3 de agosto, por el que se establece la estructura básica del Ministerio de Política Territorial, ni de cualquier otro informe emitido en el ejercicio de sus competencias que pretenda objetivar y valorar elementos que han sido tenidos en cuenta en la decisión finalmente adoptada.

Como en otras ocasiones se ha indicado, a la hora de determinar la condición de auxiliar o de apoyo de un documento, es necesario evaluar su grado de influencia o repercusión en la conformación de la voluntad del órgano y, derivado de ello, su relevancia para el conocimiento por la ciudadanía acerca de cómo se toman las decisiones públicas. En este caso estamos, como explica el Ministerio, ante una *simple nota informativa* de las que habitualmente se elaboran como material de apoyo para una eventual intervención oral de un alto cargo del Departamento en las deliberaciones de un órgano colegiado del Gobierno (la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios), sin que de su mera existencia se derive certeza alguna de que su contenido haya sido asumido por el responsable ministerial ni tampoco que haya sido efectivamente expuesto en la sesión correspondiente, por lo que no se puede considerar un documento relevante en el proceso de decisión.

En definitiva, la propia naturaleza del documento, su finalidad y el marco procedimental en el que se ha elaborado evidencian claramente su condición de

información de carácter auxiliar o de apoyo a la que resulta aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] (DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA) frente a la resolución del MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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-Administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>