



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 26/09/2023
HASH: 05d0886a9e616b2b4042a2545995983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-076622

N/REF: 882-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE JUSTICIA.

Información solicitada: Actas de reuniones y expediente de una Instrucción.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 9 de febrero de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Solicito en base a la Ley de transparencia de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública la siguiente información y documentación:

-Acta de la reunión mantenida con la CEDEU de la que se ha hecho eco como noticia el siguiente medio (La titular del CRE de Buenos Aires y Cedeu valoran la redacción

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

inclusiva de la instrucción de la 'Ley de nietos'. Tras un intenso debate, finalmente, se publicó, el 26 de octubre, "la Instrucción de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública del Ministerio de Justicia, sobre el derecho de opción a la nacionalidad española establecido en la Ley Memoria Democrática".)

<https://www.cronicasdelemigracion.com/articulo/cronicas/titular-cre-buenos-aires-cedeu-valoran-redaccion-inclusiva-instruccion-leynietos/20221030193234111118.html>

-Aclaración sobre las negociaciones e intercambios con dicha organización que han desembocado en la Instrucción de dicha Dirección General sobre las nacionalizaciones en aplicación de La Ley de Memoria Democrática.

-¿Qué tipo de presiones ha recibido esa Dirección general por parte de dicha organización?

-¿Qué propuesta de instrucción los colectivos descrito habían hecho llegar a la Dirección General y de qué manera?

-¿En qué manera la instrucción finalmente aprobada es mucho más amplia y estarían entrando mayores supuestos de los inicialmente previstos?

-Los siguientes representantes del Ministerio de Justicia –la directora general de Seguridad Jurídica y Fe Pública, [REDACTED] y la subdirectora general de Nacionalidad y Estado Civil, [REDACTED] y personal técnico– se reunieron con miembros de la Comisión de Derechos Civiles y Participación del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior (CGCEE), representantes del Centro de Descendientes de Españoles Unidos (Cedeu), de Hijos y Nietos de España y la catedrática de Derecho Internacional Privado de la Universidad [REDACTED] [REDACTED]. También participaron en la reunión consejeros del CGCEE de Argentina, Canadá, México, República Dominicana, Guatemala, Alemania, Reino Unido y un representante de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Deseo saber dónde y cuándo en Octubre de 2023, parece ser según la noticia, se llevó a cabo dicha reunión, así como he solicitado, solicito copia del acta dicha reunión y cualquier soporte gráfico, si es que lo hay, de la mencionada reunión, para saber qué se debatió, el orden del día, las deliberaciones y finalmente los acuerdos adoptados.

-Solicito el expediente completo de la instrucción del 26 de Octubre de 2022 de esa Dirección General sobre las nacionalizaciones por Memoria Democrática, y los informes jurídicos que lleva aparejado el expediente».

2. El Ministerio de Justicia dictó resolución con fecha 22 de febrero de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«Una vez analizada la solicitud, y tras realizar la labor de instrucción pertinente, este Centro Directivo le informa de que el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, define la información pública 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”.

Analizando la concreta solicitud en base a lo expuesto en el párrafo precedente, puede llegarse a la conclusión de que lo solicitado por el interesado en los puntos 2 a 5 de la misma no versa sobre una información que haya sido elaborada u obtenida por este Centro Directivo en el ejercicio de sus funciones, sino que se solicita un pronunciamiento ad hoc sobre una información facilitada por un medio de comunicación y por lo tanto ajena a este Centro Directivo, lo que no puede ser considerado como información pública al amparo del artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Asimismo, atendiendo a lo dispuesto en la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite 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.

Conforme a lo expuesto en el párrafo anterior, este Centro Directivo considera que lo instado en los puntos 1, 6 y 7 de la solicitud incurriría, en cualquier caso, en lo dispuesto en el artículo 18.1.b), anteriormente referenciado, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

En consecuencia, y con fundamento en lo establecido respectivamente tanto en la letra b) del apartado 1 del artículo 18, como en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, esta Dirección General resuelve inadmitir la solicitud de acceso a la información pública.»

3. Mediante escrito registrado el 23 de febrero de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«La Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública parte en su resolución objeto de reclamación aquí de una premisa equivocada, que es considerar su Instrucción de 26 de octubre de 2022, donde se desarrolla el asunto de las nacionalizaciones basadas en la Ley de Memoria Democrática, como información de carácter auxiliar o de apoyo, y por lo tanto ajenas a la Ley de Transparencia, cuando en realidad dicha Instrucción es algo que va mucho más allá, pues en realidad crea normas y disposiciones que son aplicables “ad extra”, es decir, que afectan a la esfera jurídica de los ciudadanos, pues amplía los supuestos de adquisición de la nacionalidad española a los previstos en la Ley, y por lo tanto sí tiene carácter normativo y ha de ser necesariamente objeto de la Ley de Transparencia. Por lo tanto, han de aportarse necesariamente el expediente completo de dicha Instrucción así como los informes jurídicos que lleva aparejados.

En cuanto a la Reunión mantenida y que se cita en mi petición de información, entre las autoridades españolas competentes y mencionadas, y los representantes de la CGCEE y CEDEU, la existencia de la misma, así como de las presiones recibidas por las autoridades españolas al objeto de ampliar el espectro de las nacionalizaciones, han aparecido reflejados en otros medios de comunicación (ABC día 21 de febrero de 2023, página 14) por lo que reitero se aporte el acta, orden del día, propuestas recibidas y toda la documentación relacionada sobre dicha reunión, por ser preciso para la realización del escrutinio público sobre la misma y sus consecuencias en la Instrucción finalmente aprobada.»

4. Con fecha 9 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al Ministerio de Justicia 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 21 de marzo de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

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

«Desde este Centro Directivo en ningún momento, al contrario de lo indicado por el interesado, se ha considerado el que la Instrucción de 25 de octubre de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, sobre el derecho de opción a la nacionalidad española establecido en la disposición adicional octava de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, se trate de una información de carácter auxiliar o de apoyo, sino que la misma se puede encontrar publicada en el BOE de fecha 26 de octubre de 2022.

Lo que sí entra dentro de tal consideración, a juicio de este Centro Directivo, es toda aquella información contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, que se hayan podido generar como documentos de trabajo en la elaboración de la mencionada Instrucción.

Por lo que, desde esta Dirección General se reitera que atendiendo a lo dispuesto en la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en cuanto a lo solicitado en los puntos 2 a 5 de la misma, se debe inadmitir la solicitud por estar referida a información que tiene carácter auxiliar o de apoyo como es la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Adicionalmente, y tal y como ya se indicaba en la resolución de fecha 22 de febrero de 2023 dictada por este Centro Directivo, lo solicitado en los puntos 1, 6 y 7 de la solicitud de acceso a la información pública, con número de expediente 1-76622, sobre una información publicada por un medio de comunicación, y de la que se hace eco otro medio español, se trataría de un pronunciamiento ad hoc sobre una información ajena a esta Dirección General, lo cual no puede ser considerado como información pública al amparo del artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

En base a lo anterior, este Centro Directivo entiende que la impugnación formulada debe ser desestimada.»

5. El 21 de marzo de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 21 de marzo de 2023, se recibió un escrito en el que se reitera la relevancia de conceder acceso al acta y toda la información solicitada sobre la reunión con la CGCEE, así como el expediente completo de la

Instrucción de 26 de octubre de 2022 con los informes jurídicos aparejados, rechazando que lo solicitado tenga carácter auxiliar o de apoyo.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver 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 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 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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>

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 diversa información sobre las reuniones que, según ciertos medios de comunicación, han mantenido representantes del Ministerio de Justicia con organizaciones de ciudadanos españoles en el extranjero y de descendientes de españoles. Asimismo, se solicita el expediente completo de la Instrucción de 26 de octubre de 2022 de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.

El Ministerio requerido deniega el acceso por considerar que parte de lo solicitado no tiene la condición de información pública a efectos de la LTAIBG y, en relación con la restante, entiende que concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) de la Ley por tener carácter auxiliar o de apoyo.

4. Comenzando por las razones alegadas por el Ministerio para sostener que una parte de la información solicitada no reúne las características exigidas para ser considerada información pública con arreglo a la Ley, es pertinente recordar que este Consejo ya se ha pronunciado en múltiples ocasiones al respecto, indicando que la LTAIBG no reconoce un derecho a formular consultas ni a recabar explicaciones sobre cuestiones planteadas por el solicitante; que no ampara las solicitudes que pretenden obtener una justificación específica de las razones por las que se realizó una actuación y no otra; y que tampoco entra dentro del contenido del derecho reconocido en la Ley que la Administración conteste a una valoración política de determinadas actuaciones o dé respuesta a críticas o juicios subjetivos sobre la actuación de los poderes públicos, con independencia de su mayor o menor acierto. Lo que reconoce es un derecho a acceder a informaciones («*contenidos o documentos*») previamente existentes en la esfera de poder de los sujetos obligados.

En este caso, resulta evidente que en los puntos 2 a 5 de la solicitud no se demanda el acceso a un contenido o documento preexistente en el ámbito de competencia del órgano requerido sino que lo que se pretende es que el Ministerio ofrezca explicaciones concretas sobre el devenir de ciertas negociaciones a las que se alude en los medios de comunicación y sobre cuál ha sido su impacto en la decisión finalmente adoptada. En consecuencia, con arreglo a lo expuesto, la reclamación ha de ser desestimada en lo que concierne a estos apartados de la solicitud al no versar sobre información pública en el sentido que la define el artículo 13 LTAIBG.

5. Distinta valoración merece la solicitud de acceso a las actas de las reuniones, extremo sobre el que el Ministerio no se pronuncia expresamente, por lo que este Consejo desconoce si existen o no. Hecha esta salvedad, procede recordar que existe una consolidada doctrina sobre el alcance del derecho de acceso a las actas de los órganos colegiados que cuenta con el aval del Tribunal Supremo —SSTS de 17 de enero de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:140) y de 19 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:704)—. Asimismo esta Autoridad Administrativa Independiente considera que esta doctrina es plenamente aplicable al ejercicio del derecho de acceso a las actas de las reuniones mantenidas con otras entidades por los órganos, organismos y entidades sometidas a la LTAIBG.

En consecuencia, con carácter general, deberá concederse el acceso a los contenidos de las actas determinados en el artículo 18.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, esto es, a *«los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados»*. No obstante, en cumplimiento de la normativa de protección de datos personales, de la información facilitada deberán excluirse, en su caso, aquellos datos o informaciones referidos a personas físicas identificadas o identificables que no formen parte de los órganos o entidades participantes y cuya identificación no resulte relevante para los fines de control de la actuación de los poderes públicos.

En aplicación de esta doctrina al presente caso, procede estimar la reclamación en este punto con el fin de que, en caso de existir, se conceda el acceso al acta de las reuniones en los términos descritos.

6. Queda, por último, examinar la parte de la solicitud relativa al acceso al *expediente completo de la instrucción del 26 de Octubre de 2022 y los informes jurídicos que lleva aparejado el expediente*. En su resolución inicial, el Ministerio se limitó a señalar que considera que lo solicitado incurre en la causa prevista en la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG, según la cual se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública *«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»*, sin ofrecer justificación alguna al respecto. Posteriormente, en las alegaciones presentadas en este procedimiento, manifiesta que en ningún momento ha considerado que la

Instrucción tiene carácter auxiliar o de apoyo sino que la misma *«se puede encontrar publicada en el BOE de fecha 26 de octubre de 2022»*, y añade que lo *«que sí entra dentro de tal consideración, a juicio de este Centro Directivo, es toda aquella información contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, que se hayan podido generar como documentos de trabajo en la elaboración de la mencionada Instrucción.»*

En relación con lo expresado procede volver a recordar que el Tribunal Supremo ya fijó con claridad en el año 2017 cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG, cuando sentó la siguiente doctrina en interés casacional: *«La 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.»* —STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), reiterada en varias posteriores—.

En el presente caso, la respuesta ofrecida por el Departamento ministerial no satisface en modo alguno estos parámetros. Como ha quedado reflejado, en su resolución sobre el acceso se limita a invocar la causa de inadmisión, sin hacer el más mínimo esfuerzo argumentativo para justificar su aplicación, y esta carencia tampoco subsana en el trámite de alegaciones en este procedimiento en el que únicamente se reproduce el enunciado del precepto legal. Así las cosas, la falta de una *«justificación clara y suficiente»* que, como exige el Tribunal Supremo, permita controlar la veracidad y la proporcionalidad de la restricción con el fin de impedir inaceptables limitaciones *«que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»*, constituye en sí misma un motivo suficiente para declarar contraria a derecho la resolución denegatoria del acceso a información pública.

Sin perjuicio de ello, cabe recordar que, como este Consejo ha precisado en el Criterio Interpretativo 006/2015 —emanado en virtud de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG—, la característica que habilita para aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1 b) es *la condición de información auxiliar o de apoyo* y no la denominación que a la información o al soporte que la contiene se atribuya, siendo la

relación expresada en el precepto («*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*») un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así denominados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de *auxiliar o de apoyo*. Y también se advierte 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*».

Desde esta perspectiva, la información obrante en un expediente administrativo en ningún caso puede ser considerada de carácter auxiliar o de apoyo a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG. Y ello no sólo por las razones materiales expuestas sino también porque así se deriva expresamente de lo establecido en el artículo 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) según el cual: «*No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.*» Así pues, aun cuando la noción de *información de carácter auxiliar o de apoyo* del artículo 70.4 LPACAP es más estricta que la empleada por la LTAIBG, es claro que, incluso aplicando este limitado parámetro, nada de lo que integra un expediente administrativo tiene la condición de *auxiliar o de apoyo*.

En consecuencia, procede estimar la reclamación también en este punto y conceder el acceso al expediente «*y los informes jurídicos que lleva aparejado*» tal como se solicita. Todo ello con independencia de recordar a la Administración, en relación con los informes, que el objeto del derecho reconocido en la LTAIBG no siempre se circunscribe a los que integren el expediente pues, como ha declarado la Audiencia Nacional, a estos efectos, 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*» —SAN de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE JUSTICIA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Las actas solicitadas, conforme a lo indicado en el fundamento jurídico quinto.*
- *El expediente completo de la Instrucción del 26 de Octubre de 2022 de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública sobre las nacionalizaciones por Memoria Democrática, y los informes jurídicos que lleva aparejado el expediente.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA 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

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>

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: 2023-0796 Fecha: 26/09/2023

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