



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-002779

N/REF: R/0282/2015

FECHA: 11 de noviembre de 2015

Nombre: D^a HELEN DARBISHIRE (en nombre de ACCESS INFO EUROPE)

E-mail: helen@access-info.org

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 D^a HELEN DARBISHIRE, mediante escrito de 10 de septiembre de 2015, 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 4 de agosto de 2015, D^a HELEN DARBISHIRE (en nombre de ACCESS INFO EUROPE) solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, al amparo de 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 todos los documentos que, durante el periodo del 1 de enero de 2014 hasta 31 de julio de 2015, el Ministerio de la Presidencia haya poseído, haya generado o haya recibido de otros ministerios, que hagan referencia a o traten de la Alianza para el Gobierno Abierto. Me interesa en particular tener acceso a todos los informes generados por el Ministerio de la Presidencia, así como los informes entregados a éste sobre la implementación de los dos planes de acción de la Alianza (2012-2014, 2014-2016).
 - Solicito copias de cualquier documento (informes, memorándum, cartas, emails, etcétera) que traten o aborden el proceso de evaluación por el "Independent Review Mechanism" (IRM) durante 2014.
 - Solicito también copias de todos los memorándum, de todas las cartas, y de todos los e-mails intercambiados dentro del Ministerio de la Presidencia, así como con otros ministerios, con respecto al desarrollo y



la implementación de los planes de acción y/o cualquier otro asunto relacionado con la Alianza. Solicito acceso a aquellos documentos con fecha a partir de 1 de enero de 2014 hasta el 31 de julio de 2015.

- *Por último, solicito documentos que contengan información sobre el proceso de evaluación del Plan de acción actual para poder estar informada sobre el estado actual de la auto-evaluación por parte del Gobierno del cumplimiento de los compromisos, y así poder participar en el debate sobre este asunto desde la sociedad civil.*
2. Con fecha 10 de septiembre de 2015, transcurrido el plazo previsto en el artículo 20.1 de la LTAIBG y al entender que su solicitud había sido denegada, D^a HELEN DARBISHIRE, al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la misma norma, interpone Reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:
- *A fecha de 9 de septiembre de 2015 no había recibido aún ningún tipo de notificación contestando a mi solicitud, por lo que entiendo desestimada por haber expirado el plazo que estipula el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia.*
 - *La información que solicita tiene relación con la Alianza del Gobierno Abierto, una iniciativa entre cuyos objetivos se incluye fortalecer las relaciones entre la Administración Pública de los estados miembros y la sociedad civil y público en general. Por tanto, reviste especial importancia que cualquier ciudadano pueda acceder a los documentos que ilustran el funcionamiento del proceso de cumplimiento del estado español de sus compromisos internacionales.*
3. Mediante Resolución de fecha 14 de septiembre de 2015, el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA concedió el acceso parcial a lo solicitado, proporcionando a la Reclamante información sobre:
- Informes:
 - II Plan de Acción de España.
 - Informe de autoevaluación del I Plan de Acción.
 - Informe IRM del I Plan de Acción.
 - Correspondencia:
 - + Carta de la organización de OGP sobre contribuciones económicas de 27 de mayo de 2014.
 - Carta a la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia de marzo de 2015.
 - Carta de 20 de marzo de 2015 de invitación a la reunión europea de PNC en Tiflis (Georgia).
 - Documentos recibidos de la Alianza:
 - OGP 4 years strategy 2015-2018.
 - OGP Timeline 2015-2018 relativa a España.
 - OGP CALENDAR GUIDANCE NOTE.
 - OGP Self-Assessment Report Guidance Note.



- OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP: ARTICLES OF GOVERNANCE June 2012 [updated March 2014 and April 2015].
- European Region Government Point of Contact Conference (June 3-4, 2015). Draft Concept Note.

Sin embargo, el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA considera que, *tal y como establece el artículo 18.1, b), no se puede facilitar la información que tenga carácter auxiliar, o de apoyo como contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, por lo que no se puede facilitar los informes de carácter interno sobre la implementación de los Planes de acción remitidos por diferentes ministerios al Ministerio de la Presidencia para la elaboración definitiva de los Planes de Acción así como de su evaluación. Estos informes tienen la consideración de notas y borradores de carácter auxiliar y preliminar a la elaboración de los informes y en la mayoría de los casos no se conservan.*

Por el mismo motivo no se puede facilitar las cartas y todos los e-mails de carácter interno que tienen este carácter auxiliar.

Finalmente, tal y como establece el artículo 18.1, a) se inadmitirán las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general, como es el caso del proceso de evaluación del II Plan de acción de España de Gobierno Abierto, que se está llevando a cabo en este momento. El documento de autoevaluación que ha de elaborar el Gobierno de España se encuentra en curso de elaboración y será objeto de publicación general con un proceso de consulta pública de carácter general durante el mes de septiembre abierto a la participación de la sociedad civil.

4. Con fecha 29 de septiembre de 2015, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió a dar traslado de la información contenida en el expediente al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas oportunas.
5. Con fecha 7 de octubre de 2015, D^a HELEN DARBISHIRE vuelve a presentar escrito ante este Consejo de Transparencia, ampliando su anterior Reclamación de 10 de septiembre de 2015 y manifestando, es resumen, lo siguiente:
 - *La Resolución del Ministerio de la Presidencia de acceso parcial a la información que había solicitado, es de fecha de generación 15/09/2015 y fecha de firma de 14/09/2015. La propia Resolución informa que es el 14 de agosto (y no el 15 de septiembre como se indicaba en el documento que notificaba el comienzo de la tramitación) la fecha en la que la Dirección General de Relaciones con las Cortes recibió la solicitud, y que por tanto determinaba el inicio del cómputo del plazo a partir del cual el órgano competente debía resolver la solicitud de transparencia. Esta actuación dificulta mi capacidad para estar*



informada y eventualmente defenderme contra la vulneración de mis derechos frente a la administración pública.

- *Por otra parte, considero que la información facilitada en la Resolución es manifiestamente insuficiente por los motivos mencionados a continuación:*
 - *En primer lugar, respecto a la denegación de las peticiones, el Ministerio de la Presidencia se basa en una consideración genérica como información auxiliar o de apoyo en virtud del citado artículo 18.1.b). Dichas denegaciones deberían haberse concretado más, indicando cuáles son estos documentos, cuántos hay y de qué clase son. Al no haberse facilitado esta información específica se ha incurrido en una motivación escasa, vaga e insuficiente. En particular, sería importante para poder recurrir la denegación tener un listado de documentos existentes con información sobre cuales se consideran ser "notas", cuales "borradores" y cuales "informes internos".*
 - *En relación con el argumento que se alega relativo a la no conservación de la mayoría de los documentos solicitados, debe decirse que resulta inverosímil que, al menos los documentos con naturaleza de informes referentes a la evaluación y elaboración de un plan de acción que está en curso de implementación hayan sido destruidos con tanta celeridad dado que en el momento en el cual el gobierno recibió la solicitud éste estaba en proceso de preparar el informe de autoevaluación.*
 - *En la argumentación de la denegación de los últimos documentos que solicito pretende reducirse mi petición a la información que va a ser objeto de publicación general. Sin embargo, el objeto de mi petición incluye también cualquier documento relacionado con la evaluación del Plan de acción actual, es decir, incluyendo toda aquella documentación que contenga información sobre el proceso de evaluación del Plan que no sirva de base o apoyo a futuras publicaciones.*
- *El objetivo de mi petición es lograr un mayor conocimiento del estado actual del proceso de elaboración de la implementación del Plan previamente a su publicación general. Desde el punto de vista de la transparencia y la rendición de cuentas de la acción de gobierno resulta inverosímil y preocupante que toda la información o documentación sobre un tema concreto que no tenga como fin último la publicación general esté clasificada.*



6. El 7 de octubre de 2015, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió a dar nuevo traslado de la información recibida al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas oportunas. Estas alegaciones fueron remitidas a este Consejo el 9 de octubre y en ellas se argumenta lo siguiente:

- *La solicitud de acceso fue recibida en la Dirección General de Relaciones con las Cortes el 14 de agosto de 2015 y la Resolución le fue comunicada a la interesada, por lo que no se ha producido desestimación de la solicitud.*
- *El nuevo escrito aportado por la solicitante repite los argumentos anteriores y no concreta cuál es el objeto de su Reclamación ni valora la idoneidad de la documentación suministrada por el Ministerio.*

Por todo ello, se solicita que se inadmita la Reclamación presentada.

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. En primer lugar, debe señalarse que la LTAIBG reconoce en su artículo 12 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".
3. En el caso que nos ocupa, la Administración contestó a la Reclamante inicialmente, dándole información parcial sobre lo solicitado. Si bien la contestación parcial a los interesados no es una infracción de Ley, porque está permitida en el artículo 20.2 de la LTAIBG, debe hacerse de tal manera que se aclaren dos aspectos: a) que parte de la información no se proporciona y b) las causas que motivan esa ausencia parcial de información.

En la contestación dada por la Administración al Reclamante no se justifican estos dos aspectos, aunque sí se alude posteriormente a ellos en fase de procedimiento de Reclamación.

4. Por lo que respecta a la parte de la información solicitada y no atendida, referida a determinados Informes sobre la implementación de los Planes de acción remitidos por diferentes ministerios al Ministerio de la Presidencia y a las cartas y todos los e-



mails que traten o aborden el proceso de evaluación, esgrime la Administración algunas de las causas de inadmisión recogidas en el artículo 18 de la LTAIBG, en concreto su apartado 1. b), según el cual no se puede facilitar la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Este Consejo de Transparencia ya ha tramitado diversas reclamaciones presentadas al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, en las que distintos organismos inadmitían la solicitud de información en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.b) -información que tiene la condición de auxiliar o de apoyo-. Por este motivo, se considera relevante fijar el criterio en virtud del cual los órganos informantes habrán de interpretar y aplicar la mencionada causa de inadmisión.

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 la aplicación de una causa de inadmisión, 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 sea 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.

En el presente caso, los Informes solicitados por la Reclamante y no proporcionados por la Administración tienen indudable relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, son relevantes para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación. Se trata de Informes que, sin duda alguna, ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno que será posteriormente plasmado en el Plan de acción de España en el Gobierno Abierto. De hecho, estos informes que, no debe olvidarse, son relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación y, por lo tanto, deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del mencionado Informe de autoevaluación. Por esta razón y porque no se dan 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.

Sin embargo, este Consejo de Transparencia considera que sí pueden tener ese carácter de información auxiliar o de apoyo los contenidos de *los e-mails que traten o aborden el proceso de evaluación*, ya que se trataría de información o documentos de los que se puede predicar esa condición, al constituir comunicaciones internas que no constituyen trámites del procedimiento, del que pueden considerarse instrumentos de gestión o tramitación y que no son incorporados como motivación a una decisión final.

5. Finalmente, hay que analizar si concurre o no en el presente supuesto el límite, argumentado por la Administración, del artículo 18.1. a) de la LTAIBG, según el cual se inadmitirán las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general, como es el proceso de evaluación del II Plan de acción de España de Gobierno Abierto que se está llevando a cabo en este momento.

Según el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA *el documento de autoevaluación que ha de elaborar el Gobierno de España se encuentra en curso de elaboración y será objeto de publicación con un proceso de consulta pública de carácter general durante el mes de septiembre, abierto a la participación de la sociedad civil.*

Efectivamente, en la página Web del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA aparece publicado, a fecha de hoy, el denominado II Plan de Acción de España de



Gobierno Abierto, al que se puede acceder a través del siguiente enlace <http://www.mpr.gob.es/documentos/c492-9364-iiplandeacci%C3%B3nopengovernmentpartnershipdef.pdf>

En dicho II Plan, ya publicado, se hace expresa referencia al proceso de desarrollo del Plan de Acción Nacional, indicando que *Bajo la coordinación del Ministerio de la Presidencia se constituyó un Grupo de Trabajo Interministerial a los efectos de que, desde los distintos Departamentos Ministeriales, se hiciera una primera identificación de las medidas que, dentro de su ámbito de competencias, pudieran ser susceptibles de incluirse en el borrador de II Plan de Acción de España. Este proceso comenzó el 15 de enero de 2014 y culminó semanas después con la remisión de un gran número de propuestas. De entre estas, el Ministerio de la Presidencia hizo una primera selección e incorporó a una primera versión del borrador las medidas que tendrían más impacto desde el punto de vista del Gobierno Abierto. El 2 de abril de 2014, el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes (Ministerio de la Presidencia) tuvo una reunión con las principales organizaciones de la sociedad civil en materia de transparencia y buen gobierno a las que se les trasladó información acerca de cómo se estaba elaborando el II Plan de Acción.*

El primer borrador fue sometido a valoración de la sociedad civil a través de la apertura de un proceso de consulta pública que se desarrolló desde el 29 de abril al 31 de mayo de 2014. Para ello, se habilitó expresamente una dirección de correo electrónico y el texto del borrador fue publicado en la página web del MPR. Resultado de esta consulta, se realizó una segunda versión del Plan de Acción que ahora se presenta.

Atendiendo al sistema de evaluación de los Planes de Acción publicados en el marco del Open Government Partnership (OGP), como sería este caso, y según información contenida en la web de la iniciativa, ésta consiste en dos fases: una autoevaluación del grado de cumplimiento del Plan, realizado por el Gobierno que aprobó el mismo y, posteriormente, una evaluación llevada a cabo por un experto independiente a instancias del OGP. Según se desprende del expediente, es el primero de estos documentos, es decir, el informe de autoevaluación, el que es objeto de la solicitud.

A pesar de que no se aporta información sobre el calendario aplicable a la elaboración de este documento, debe señalarse que parece que el mismo incorporará una visión de su grado de cumplimiento basado en informaciones que proporcione el propio organismo que lo aprobó que está, igualmente, encargado de su implementación. Esta cuestión parece importante a la hora de analizar la posible incidencia en el derecho de la solicitante a participar en dicho procedimiento por el hecho de no disponer de versiones preliminares de este documento. A juicio del Consejo de Transparencia, y toda vez que, como decimos, lo que se solicita es una visión de la aplicación de las medidas contenidas en el Plan y que, cuando se finalice, será objeto de publicación, podría entenderse que la participación de la sociedad civil, entre ellas la organización de la solicitantes, si bien conveniente y consecuente con la materia y el compromiso adquirido mediante la pertenencia al



OGP, no es un requisito esencial para la elaboración del documento. Ello no obstante, sí parece a juicio de este Consejo que una mayor implicación de la sociedad civil daría una visión al documento solicitado más acorde con la finalidad pretendida con la aprobación de las medidas incluidas en el Plan de Acción.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que el Informe de autoevaluación solicitado estaba en proceso de elaboración en el momento de la solicitud, a juicio de este Consejo de Transparencia sí sería de aplicación a este supuesto el artículo 18.1. a) de la LTAIBG, debiendo denegarse el documento solicitado.

6. En conclusión, el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA debe proporcionar a D^a HELEN DARBISHIRE información sobre todos los informes generados por el Ministerio de la Presidencia, así como los informes entregados a éste sobre la implementación de los dos planes de acción de la Alianza (2012-2014, 2014-2016).

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR PARCIALMENTE la Reclamación presentada el 10 de septiembre de 2015, por D^a HELEN DARBISHIRE (en nombre de ACCESS INFO EUROPE), contra la Resolución del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA a que, en el plazo de quince días hábiles, remita a D^a HELEN DARBISHIRE (en nombre de ACCESS INFO EUROPE), la información a que se refiere el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA a que, en el mismo plazo de quince días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, copia de la contestación remitida a la Reclamante.

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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO



Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

