



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 31/05/2023
HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-072812

N/REF: R-0968-2022; 100-007651 [Expte. 23-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

Información solicitada: Documentación intercambiada sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 10 de octubre de 2022 el reclamante solicitó al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, 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:

«Todos los documentos que se hayan intercambiado entre miembros del Gobierno y miembros del principal partido de la oposición (PP) relativos a la renovación del Consejo General del Poder Judicial hasta el día 9 de octubre de 2022.»

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

Se precisa que sólo se hace referencia a la renovación del Consejo General del Poder Judicial que se encuentra a fecha de la presentación de esta solicitud en funciones, y no a CGPJ anteriores».

No consta respuesta de la Administración.

2. Mediante escrito presentado el 11 de noviembre de 2022, 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, indicando que no había recibido contestación a su petición.
3. Con fecha 15 de noviembre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática al objeto de que se formularsen las alegaciones que se considerasen oportunas. El 19 de diciembre de 2022 se recibió la respuesta con el siguiente contenido:

«(...) Tras su entrada en la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, la solicitud 001-072812 fue recibida en la Subsecretaría del Departamento el 11 de octubre de 2022, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes para notificar su resolución, de acuerdo con el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Con fecha 7 de diciembre se firmó la resolución en la que de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y una vez consultado el Gabinete del Ministro, se inadmitía a trámite.

En la resolución se recogía que “la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, reconoce en su artículo 12 del derecho de acceso a la información pública, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13, según el cual se considera información pública “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”.

Sin embargo, lo que pide el solicitante no es una información que haya podido ser generada o conservada por este Ministerio en el ejercicio de sus funciones, sino que más bien parece estarse requiriendo una documentación que, en su caso, pudiera

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

haberse originado en el contexto de algunas reuniones de trabajo mantenidas entre representantes de grupos políticos.

Por su interés para el presente caso, resulta oportuno traer a colación que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha confirmado a través de la resolución 186/2021, de 2 de julio, que “la LTAIBG no reconoce el derecho de acceso a información que pueda encontrarse en poder de los partidos políticos, a los que solamente se les aplica el principio de publicidad activa...”

Por otra parte, podría apuntarse que, de acuerdo con lo establecido en el art. 18.1 b), cabe inadmitir a trámite aquellas solicitudes que se refieran a documentación que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, comunicaciones o informes internos. En su Criterio Interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno interpretaba que una solicitud podrá ser inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, algunas de las siguientes circunstancias: cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final, o cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.

En conclusión, en el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática no existen documentos públicos, conforme a la noción de información pública definida el art. 13 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sobre la cuestión planteada en la solicitud.

Por tanto, entendemos que la presente solicitud plantea una pretensión que no se encuentra amparada por el derecho reconocido en el artículo 12 de la referida Ley 19/2013”.

La resolución fue notificada al solicitante mediante su puesta a disposición a través del Portal de Transparencia el 12 de diciembre de 2022. Se acompaña una copia de la citada resolución.

Por tanto, no cabe apreciar que este Departamento no haya procurado respuesta a la solicitud, si bien en el presente caso la resolución fue notificada después del vencimiento del plazo estipulado en la Ley (...).».

4. Mediante escrito registrado el 12 de diciembre de 2022, el solicitante interpuso una nueva reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno manifestando lo siguiente:

«(...) II. MOTIVOS DE LA INADMISIÓN. Son dos los motivos esgrimidos por el Ministerio para inadmitir la solicitud de información pública por esta parte presentada cuya refutación se realizará en la presente reclamación, a efectos de una adecuada exposición sistemática, en epígrafes separados que siguen a éste. El primero de ellos es que la información solicitada no ha sido generada en el ejercicio de las funciones propias de los poderes públicos, sino que se trataría de información que, en su caso, se hubiera podido originar en el contexto de reuniones de trabajo mantenidas entre representantes de grupos políticos.

El segundo de ellos se ampara en la condición de texto preliminar o borrador sin la consideración de final o comunicación interna lo que implicaría la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.b) LTAIPBG.

III. REFUTACIÓN DEL PRIMER MOTIVO DE INADMISIÓN.

El primero de los motivos de inadmisión no puede ser acogido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por errar de todo punto en la calificación jurídica que se aplica a la información solicitada.

La renovación del Consejo General del Poder Judicial Corresponde a los poderes públicos en el ejercicio, precisamente, de sus funciones en tanto que poderes públicos. Las instituciones no son renovadas por los partidos políticos en tanto que tales, sino en la medida en que ocupan posiciones dentro de la Administración que les habilitan para renovar esas instituciones. De este modo, no puede asumirse que la documentación solicitada sea una información consistente en una mera manifestación de una relación política, sino que se trata de documentación obrante en poder del Ministerio en tanto que poder público al que corresponde la negociación que deriva, o no, en la renovación de una institución del Estado como es el Consejo General del Poder Judicial.

En este sentido no puede obviarse que el resultado de esta negociación, de fructificar, sería un nombramiento cuya naturaleza es la de acto administrativo cuyo posible control por la jurisdicción contencioso-administrativa está fuera de toda duda. Esto viene a abundar en la consideración antes realizada de que esta negociación se realiza en el marco de las funciones públicas que corresponden a los poderes públicos en tanto que tales.

El hecho de que un acto administrativo realizado en el ejercicio de funciones públicas traiga causa de relaciones políticas no puede, en modo alguno, implicar que este acto no tenga el carácter de información pública. Múltiples actos administrativos realizados por los poderes públicos son consecuencia de este tipo de

relaciones, pero ello no excluye que sean actos administrativos realizados por los poderes públicos, como este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha tenido ocasión de reiterar en diversas ocasiones.

IV. REFUTACIÓN DEL SEGUNDO MOTIVO.

En cuanto a este motivo no puede obviarse la consideración hecha por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su criterio interpretativo de 12 de diciembre de 2015 en el que dijo 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.”

La consideración reproducida impide que sea admitida por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la calificación jurídica realizada por el Ministerio. Una vez que se han expuesto las razones que deben llevar a considerar la información solicitada como información pública elaborada por los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones, no es aceptable que esta información entre dentro del ámbito de aplicación de la causa de inadmisión alegada por el Ministerio. La toma de decisiones por parte de los poderes públicos trae causa del intercambio de documentación como la solicitada en este procedimiento cuya consideración de información pública está fuera de toda duda en tanto en cuanto no resulta de aplicación la causa de inadmisión aducida por el Ministerio.

Se trata de información que incide en la toma de decisiones por parte de la Administración cuyo interés para el ciudadano es máximo. Una interpretación teleológica de la Ley, como su propia exposición de motivos manifiesta, debe maximizar las posibilidades de conocimiento por parte del ciudadano de la información obrante en poder de los poderes públicos, pues se trata de una exigencia de la posibilidad de escrutinio de la actividad pública que la propia Ley consagra y de la que es garante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ».

5. El 4 de enero de 2023, y al haber tenido entrada documentación adicional presentada por el reclamante, se efectuó un nuevo requerimiento al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, y el 27 de enero de 2023 se recibieron las siguientes alegaciones complementarias:

« (...) Como se ha apuntado en el apartado de antecedentes, tanto en la resolución de la solicitud como en el escrito de alegaciones de fecha 12 de diciembre de 2022 se

exponía la motivación que sustentaba la inadmisión de la solicitud, de acuerdo con el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Se razonaba, desde este Ministerio, que Ley 19/2013, de 9 de diciembre, reconoce en su artículo 12 el derecho de acceso a la información pública, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13, según el cual se considera información pública “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”.

Sin embargo, lo que pedía el solicitante –“Todos los documentos que se hayan intercambiado entre miembros del Gobierno y miembros del principal partido de la oposición (PP) relativos a la renovación del Consejo General del Poder Judicial hasta el día 9 de octubre de 2022”-, no es una información que haya podido ser generada o conservada por este Ministerio en el ejercicio de sus funciones, sino que más bien parece estarse requiriendo una documentación que, en su caso, pudiera haberse originado en el contexto de algunas reuniones de trabajo mantenidas entre representantes de grupos políticos.

En el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática no existen documentos públicos, conforme a la noción de información pública definida el art. 13 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sobre la cuestión planteada en la solicitud.

Adicionalmente, se señalaba que, por su interés para el presente caso, resulta oportuno traer a colación que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha confirmado a través de la resolución 186/2021, de 2 de julio, que “la LTAIBG no reconoce el derecho de acceso a información que pueda encontrarse en poder de los partidos políticos, a los que solamente se les aplica el principio de publicidad activa...”

En el documento que el reclamante ha dirigido al CTBG cuestionando la citada resolución de inadmisión, indica, en su apartado II, aludiendo a los motivos de la inadmisión, que “El primero de ellos es que la información solicitada no ha sido generada en el ejercicio de las funciones propias de los poderes públicos, sino que se trataría de información que, en su caso, se hubiera podido originar en el contexto de reuniones de trabajo mantenidas entre representantes de grupos políticos.”

Al respecto cabría precisar, que en la resolución de inadmisión y en las alegaciones de 12 de diciembre no se realizaba ninguna afirmación acerca de “los poderes públicos”. Por parte del Ministerio se declaraba lo siguiente:

“Sin embargo, lo que pide el solicitante no es una información que haya podido ser generada o conservada por este Ministerio en el ejercicio de sus funciones, sino que más bien parece estarse requiriendo una documentación que, en su caso, pudiera haberse originado en el contexto de algunas reuniones de trabajo mantenidas entre representantes de grupos políticos.”

Por otra parte, en su apartado III, el reclamante expone que “no puede asumirse que la documentación solicitada sea una información consistente en una mera manifestación de una relación política, sino que se trata de documentación obrante en poder del Ministerio en tanto que poder público al que corresponde la negociación que deriva, o no, en la renovación de una institución del Estado como es el Consejo General del Poder Judicial”.

La cuestión fundamental radica en que resulta preciso distinguir entre la documentación que se genera por el Ministerio, en el ejercicio de las competencias y funciones que desempeñan los órganos que lo componen y de acuerdo con la normativa reguladora de la atribución de competencias en el ámbito de la Administración General del Estado, respecto de aquella otra información que, en su caso, hubieran podido generar determinadas personas que ostentan la condición de representantes de grupos políticos, en el desempeño de funciones propias de los grupos políticos.

Conforme a lo dispuesto en el art. 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, tiene la naturaleza de información pública “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”. Si la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no reconoce el derecho de acceso a información que pueda encontrarse en poder de los partidos políticos, y en el Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática no obra ninguna documentación elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones, por parte de este Ministerio, no cabe sino desestimar la pretensión del interesado (...).

6. El 23 de marzo de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, recibándose respuesta al día siguiente en la que solicita que «se estime la presente reclamación».

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 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. 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 los documentos que hayan intercambiado los miembros del Gobierno y los del Partido Popular en relación con la renovación del Consejo General del Poder Judicial, hasta el día 9 de octubre de 2022.

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>

El Ministerio requerido no contestó en plazo a la solicitud, por lo que, con arreglo al artículo 20.4 LTAIBG, se entendió desestimada por silencio y expedita la vía para interponer la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, en fase de alegaciones en este procedimiento, aporta resolución firmada el 7 de diciembre de 2022 y notificada al reclamante el 22 del mismo mes en la que acuerda la inadmisión a trámite de la solicitud por considerar que la documentación a la que se pretende acceder tiene carácter auxiliar o de apoyo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.1.b) LTAIBG, y no está comprendida en la noción de información pública recogida en su artículo 13.

4. Antes de entrar a examinar el fondo del asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[I] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»*.

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. No cabe desconocer, sin embargo, que, aunque extemporáneamente, el Ministerio resolvió la petición de información manifestando que el solicitante pretende acceder a una información que no ha sido elaborada en el ejercicio de sus funciones, tal y como se estipula en el artículo 13 LTAIBG, sino que solicita una información que, en su caso, podría haberse originado en reuniones de trabajo mantenidas con representantes de los grupos políticos de la que no dispone —y que, en su caso, tendría carácter de información auxiliar o de apoyo—.

Añade, en este sentido, que es preciso distinguir entre la información *«que se genera por el Ministerio, en el ejercicio de las competencias y funciones que desempeñan los órganos que lo componen y de acuerdo con la normativa reguladora de la atribución de competencias en el ámbito de la Administración General del Estado, respecto de*

aquella otra información que, en su caso, hubieran podido generar determinadas personas que ostentan la condición de representantes de grupos políticos, en el desempeño de funciones propias de los grupos políticos. »

En la línea apuntada por el Ministerio en sus alegaciones, conviene recordar que este Consejo ya se ha pronunciado sobre cuestiones que pueden considerarse similares en la medida en que se refieren a información y/o documentación generada en reuniones de representantes políticos. Así, por ejemplo, en la resolución R/19/2022, de 17 de junio, se ponía de manifiesto que:

«Atendiendo a la naturaleza y características de la información solicitada, es obligado admitir que las actas de las reuniones de la mesa de seguimiento de un acuerdo de coalición entre dos partidos políticos no caen bajo el ámbito de aplicación de la LTAIBG, pues el legislador español no ha incorporado a los partidos políticos entre los sujetos obligados por el derecho de acceso y, por otra parte, dichas actas no son elaboradas ni adquiridas en el ejercicio de sus funciones por ningún órgano, organismo o entidad sometido a la LTAIBG. En consecuencia, si bien, dada la naturaleza jurídica dual de los partidos políticos, no resulta del todo preciso afirmar que pertenecen al ámbito privado de actuación de los socios de Gobierno, es indudable que los documentos solicitados se ubican extramuros del ámbito de aplicación de la LTAIBG.»

6. En conclusión, procede confirmar la respuesta ofrecida por el Ministerio a la solicitud de información. No obstante, dado que la notificación de la citada resolución se ha producido una vez interpuesta la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG, se ha de proceder a su estimación por razones formales al no haberse respetado el derecho del solicitante a obtener una respuesta en el plazo máximo legalmente establecido, habiendo sido necesaria la presentación de una reclamación ante este Consejo para ver plenamente reconocido su derecho.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA.

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 [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: 2023-0412 Fecha: 31/05/2023

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>

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