



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 246/2019

S/REF: 001-033301

N/REF: R/0246/2019; 100-002405

Fecha: 4 de julio de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad

Información solicitada: Correos electrónicos por los que se solicitaron iniciativas parlamentarias a los Ministerios

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD, través del Portal de la Transparencia, 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) y con fecha 7 de marzo de 2019, la siguiente información:

Copia de los correos electrónicos por los que se solicitaron iniciativas parlamentarias remitidos a cualquier departamento ministerial durante el año 2019

No consta respuesta

¹ <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19/con>

2. Con fecha 9 de abril, la reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido

Que transcurrido un mes desde la solicitud, el Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad ha incumplido la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno dado que no existe resolución motivada de inadmisión ni ha notificado ampliación del plazo para resolver, siendo desestimada por silencio administrativo sin justificación alguna.

3. Con fecha 11 de abril de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente y al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas.

El escrito de alegaciones tuvo entrada el 8 de mayo y en el mismo se indicaba lo siguiente:

Primero.- El 12 de marzo de 2018, solo cinco días después de su interposición, se recibió en la Subsecretaría del Departamento la solicitud de acceso a la información pública formulada por [REDACTED], registrada con el número 033301, solicitando:

“Copia de los correos electrónicos por los que se solicitaron iniciativas parlamentarias remitidos a cualquier departamento ministerial durante el año 2019”.

Segundo.- Una vez analizada la solicitud, el 10 de abril y en tiempo y forma, se contestó a la solicitante que se inadmitía a trámite el acceso a la información, de acuerdo con lo previsto en la letra b) del punto primero del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, “al tratarse de comunicaciones internas entre órganos o entidades administrativas que tienen el carácter de auxiliar o de apoyo” (Anexo 1).

Tercero.- La solicitante interpuso reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el pasado 9 de abril, de acuerdo con lo previsto en el art. 24 de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En ella alega falta de contestación, afirmando que ha “transcurrido un mes desde la solicitud”, por lo que este Departamento “ha incumplido la Ley de Transparencia”

En contestación a la reclamación presentada por [REDACTED], se formulan las siguientes ALEGACIONES

Primera.- El solicitante parece confundir la fecha de interposición de la solicitud de acceso a información pública (7 de marzo de 2019) con la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver el 12 de marzo (artículo 20.1 de la Ley 19/2013).

Segunda.- La solicitud se resolvió dentro de plazo de plazo el 10 de abril, compareciendo la solicitante el día 11.

Como conclusión, debe manifestarse que se solicita que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada el 9 de abril de 2019 por [REDACTED] ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dado que se le contestó entiempos y forma por Resolución de fecha 10 de abril, sin que se planteen alegaciones de fondo sobre su contenido.

Acompaña al escrito de alegaciones resolución de 10 de abril de 2019 en los siguientes términos:

Una vez analizada la solicitud, se resuelve inadmitir a trámite el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED], de acuerdo con lo previsto en la letra b) del punto primero del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al tratarse de comunicaciones internas entre órganos o entidades administrativas que tienen el carácter de auxiliar o de apoyo.

Efectivamente, el Criterio Interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), establece que una información “auxiliar o de apoyo (...) podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyen trámites del procedimiento”.

Los correos a los que se refiere la solicitante no forman parte de ningún procedimiento administrativo. No tienen naturaleza de documentos públicos ni tienen efectos jurídicos (Resolución 705/2018 del CTBG).

Consta que a la reclamante le fue notificada por comparecencia la indicada resolución con fecha 11 de abril.

4. El 13 de mayo de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#),² se concedió Audiencia del expediente a la reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las

² <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

alegaciones que estimara pertinentes. Mediante escrito de entrada el 17 de mayo, la interesada alegó lo siguiente:

Que por medio del presente pongo en conocimiento del Consejo que la solicitante no ha confundido nada y la resolución demuestra la actitud torticera del Ministerio de la Presidencia que pretende burdamente desconocer o manipular las fechas del expediente. El día 7 de marzo se registra la pregunta y el Ministerio NOTIFICA EL 10 DE ABRIL, transcurridos un mes y tres días que inicia el expediente el 12 de marzo. Evidentemente, la negligencia ministerial nunca puede afectar al ciudadano que ha cumplido escrupulosamente todos los plazos legales, interposición de la pregunta el 7 de marzo, y reclamación por silencio el 9 de abril.

Debemos también hacer referencia a la actitud negligente del Ministerio violando la interdicción de denegar la solicitud una vez transcurrido el plazo legal previsto, solicitando la estimación de la solicitud.

Lo cual pongo en conocimiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a los efectos del artículo 38.2 e) de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

La reclamante aporta documento denominado de *Comienzo de la Tramitación*, fechado el 10 de abril de 2019, en el que se le comunica lo siguiente:

Por medio del presente documento se le notifica que se ha dado inicio a la tramitación del procedimiento de acceso a la información pública de acuerdo con lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Con fecha 12 de marzo de 2019 su solicitud de acceso a la información pública con número 001-033301, está en Subsecretaría MPR del , centro directivo que resolverá su solicitud.

A partir de la fecha indicada, ha comenzado el cómputo del plazo de un mes para contestar a su solicitud previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Asimismo se le comunica que transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que su solicitud ha sido desestimada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

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 Gobierno³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su artículo 12, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, deben atenderse las cuestiones de carácter formal planteadas en la presente reclamación y relativas a las fechas en que una solicitud de acceso a la información ha de ser atendida en virtud de la LTAIBG.

Como bien sabe la Administración, el art. 20 de la LTAIBG dispone que

1. La 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.

Por su parte, el apartado 4 del art. 20 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁴ prevé lo siguiente:

4. Las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.

³ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/10/31/919>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

*En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del **plazo máximo** establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. **Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.** En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente*

Teniendo en cuenta lo anterior, ha de concluirse que i) el plazo máximo para resolver empieza a computar en el momento en que la solicitud presentada por el interesado tiene entrada en el órgano competente, y no en el momento en que la solicitudes presentada- y ello sin perjuicio que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha indicado reiteradamente que dicha remisión debe ser de forma prácticamente inmediata al menos en un plazo breve- y ii) la Administración debe comunicar al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud el inicio del procedimiento así como del cómputo del plazo máximo para resolver.

En el caso que nos ocupa, consta en el expediente que la solicitud de información fue realizada el 7 de marzo y la entrada en el órgano competente para resolver se produjo el 12 de ese mismo mes. No obstante, no fue sino hasta el 10 de abril- fuera, por lo tanto, del plazo legalmente establecido y en la misma fecha en la que la resolución fue dictada- que la interesada fue informada de ello. Por lo tanto, puede concluirse que resulta razonable que, en la fecha de presentación de la reclamación, la interesada entendiese que su solicitud había sido desestimada por silencio administrativo en virtud de lo dispuesto en el apartado 4 del art. 20 de la LTAIBG.

Asimismo, no resulta coherente con una buena tramitación de la solicitud de información que, en la misma fecha, se le comunique a la interesada que ha comenzado la tramitación de su solicitud- que, por otro lado, tuvo entrada en el órgano competente para resolver casi un mes antes- y sea dictada resolución finalizadora del procedimiento.

4. Por otro lado, y atendiendo al fondo del asunto, ha de recordarse que el objeto de la solicitud son *los correos electrónicos por los que se solicitaron iniciativas parlamentarias remitidos a cualquier departamento ministerial durante el año 2019.*

El argumento de la Administración para denegar la información es entender que la misma tiene naturaleza de información auxiliar o de apoyo, circunstancia prevista en el art. 18.1 b)

como causa de inadmisión de una solicitud, y que deben ser interpretada de acuerdo con el criterio tanto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como de los Tribunales de Justicia.

Como es sabido, el [criterio 6/2015 de 12 de noviembre](#), aprobado en ejercicio de las competencias legalmente conferidas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por el art. 38.2 a) de la LTAIBG concluye que *es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, 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.*

Igualmente, en dicho criterio se clarifica 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 este sentido, conviene indicar que la *ratio iuris* o razón de ser de la Ley está contenida en su *Preámbulo*, según el cual *La transparencia, el acceso a la información pública y las*

normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

Por su parte, los Tribunales de Justicia también se han pronunciado sobre esta causa de inadmisión en el siguiente sentido:

*“(…) 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 otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la Sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. 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.” [La Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2018, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2018,](#)*

Finalmente, la [Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2018,](#) razona que “Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...) “Esa 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”.

5. Teniendo en cuenta lo anterior, ha de recordarse que el artículo 97 de la Constitución española señala en su apartado primero lo siguiente: *El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*

En parecidos términos se pronuncia la [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno](#)⁵, que dispone en su artículo 1 que:

1. *El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.*
2. *El Gobierno se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y de los Ministros.*
3. *Los miembros del Gobierno se reúnen en Consejo de Ministros y en Comisiones Delegadas del Gobierno.*

Según el artículo 2 de dicha norma,

1. *El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de los Ministros en su gestión.*

2. *En todo caso, corresponde al Presidente del Gobierno:*

(...)

b) *Establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento.*

Finalmente, el artículo 4 de la misma norma dispone lo siguiente:

1. *Los Ministros, como titulares de sus Departamentos, tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de su actuación, y les corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:*

⁵ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336>

a) Desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento, de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del Presidente del Gobierno.

Por otro lado, ha de recordarse que la elección del Presidente del Gobierno se realiza de forma indirecta a través de los miembros del Congreso de los Diputados que son elegidos mediante convocatorias electorales. Por otro lado, tanto los miembros del Congreso como los del Senado- conformando ambas Cámaras las Cortes- se articulan en torno a grupos parlamentarios y es a través de ellos que realizan las actividades que tienen constitucionalmente encomendadas.

6. Sentado lo anterior, debemos recordar que el objeto de la solicitud de información son las comunicaciones- cuya existencia, en argumento compartido con la reclamante, efectivamente no niega la Administración- en las que se hubiera solicitado a unidades administrativas la designación de cuestiones que pudieran ser objeto de iniciativas parlamentarias, concretamente, Propositiones No de Ley. En opinión de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de estas comunicaciones no se derivarían de forma clara una decisión pública cuyo conocimiento quedara amparado por la finalidad o ratio iuris de la LTAIBG ya indicada sino que estaríamos ante cuestiones de trámite enmarcadas en las competencias constitucional y normativamente atribuidas al Gobierno. En este sentido, y en palabras de lo dictaminado por los Tribunales de Justicia, no nos encontramos ante información que pretenda *objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados*, sino ante comunicaciones de carácter interno que no han derivado en ninguna actuación pública que pudiera entenderse comprendida dentro del ámbito de aplicación de la LTAIBG.

En consecuencia y en base a los argumentos desarrollados, y a pesar de destacar que, a nuestro juicio, la tramitación de la solicitud de información no puede ser considerada como correcta, entendemos que la presente reclamación ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], el 9 de abril de 2019 contra el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#), la Reclamación prevista en el artículo 24 de la



misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#).

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#).

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

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda