



Resolución 41/2022

S/REF: 001-062905

N/REF: R/0044/2022; 100-006283

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Dirección de correos electrónicos corporativos de los órganos directivos y superiores del Ministerio de Presidencia, Relaciones Internacionales con las Cortes y Memoria Democrática

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 19 de noviembre de 2021 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:

“Mi nombre es (...), y soy profesor titular de Ciencia Política en la Universidad de [REDACTED] Junto con el profesor (...), de la Universidad de Valencia, dirijo el proyecto de investigación coordinado “Impacto del conocimiento especializado sobre el gobierno y las políticas públicas en España (CONESPOL)”, financiado por el Plan Estatal de I+D+I (PGC2018 [REDACTED]).

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

De cara a la preparación del trabajo de campo, y con el objeto de contactar con los participantes en esta fase de la investigación para solicitarles su colaboración en el proyecto, precisamos disponer de LAS DIRECCIONES DE CORREO ELECTRÓNICO CORPORATIVAS DE LAS PERSONAS TITULARES de los órganos directivos y superiores del Ministerio de la Presidencia. A continuación, se especifica la relación:

- 1) Director/a General a cargo del Gabinete del Ministro
- 2) Secretario/a de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales
- 3) Subdirector/a General a cargo del Gabinete de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales
- 4) Director/a General de Relaciones con las Cortes
- 5) Subdirector/a General de Coordinación Legislativa
- 6) Subdirector/a General de Iniciativas Parlamentarias
- 7) Subdirector/a General de Control Escrito
- 8) Subdirector/a General de Documentación Parlamentaria
- 9) Director/a General de Asuntos Constitucionales y Coordinación Jurídica
- 10) Subdirector/a General de Régimen Constitucional
- 11) Secretario/a de Estado de Memoria Democrática
- 12) Subdirector/a General a cargo del Gabinete de la Secretaría de Estado de Memoria Democrática
- 13) Director/a General de Memoria Democrática
- 14) Subdirector/a General de Ayuda a las Víctimas de la guerra civil y de la dictadura
- 15) Subsecretario/a de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática
- 16) Subdirector/a General a cargo del Gabinete Técnico de Subsecretaría de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática
- 17) Subdirector/a General a cargo de la Oficialía Mayor
- 18) Subdirector/a General de Recursos Humanos
- 19) Subdirector/a General a cargo de la Oficina Presupuestaria y de Gestión Económica
- 20) Subdirector/a General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones

- 21) Subdirector/a General de Libertad Religiosa
- 22) Subdirector/a General a cargo de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa
- 23) Subdirector/a General a cargo de la Abogacía del Estado en el Ministerio
- 24) Subdirector/a General a cargo de la Intervención Delegada de la Intervención General de la Administración del Estado
- 25) Director/a General a cargo de la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno
- 26) Subdirector/a General a cargo de la Vicesecretaría General Técnica
- 27) Subdirector/a General de Informes y Estudios Internacionales
- 28) Subdirector/a General de Publicaciones, Documentación y Archivo
- 29) Subdirector/a General a cargo de la Oficina del Secretariado del Gobierno
- 30) Subdirector/a General de Seguimiento de Acuerdos y Disposiciones
- 31) Subdirector/a General de Recursos y Relaciones con los Tribunales

Por supuesto, estos datos serán utilizados únicamente para los propósitos de la citada investigación, velando por el rigor estadístico y lo establecido por la normativa vigente de protección de datos, Ley Orgánica 3/2018 de protección de datos y garantía de derechos digitales (LOPDGDD) de 5 de diciembre (...)

La solicitud fue recibida en la Subsecretaría del Departamento el 22 de noviembre de 2021, fecha a partir de la cual empezó a contar el plazo de un mes para notificar su resolución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

2. Mediante resolución de fecha 22 de diciembre de 2021 el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES INTERNACIONALES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA contestó al solicitante lo siguiente:

“(...)

Una vez analizada la solicitud, 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, se acuerda su inadmisión a trámite.

La citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, reconoce en su artículo 12 el “derecho de todas las personas a acceder a la información pública”, entendiéndose por información pública, según lo

previsto 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”.

En efecto, el listado de correos electrónicos que se solicita no se corresponde con el concepto de información pública, al que la Ley quiere circunscribir el derecho de acceso que en ella se articula. Dicho listado no es un documento actualmente existente, ni incorpora ningún contenido o información concreta. No ha sido elaborado ni adquirido por el ministerio, que se ha limitado a habilitar unas direcciones de correo para su utilización por los altos cargos y empleados públicos que lo precisan. Ciertamente, se podría elaborar un listado consultando a los servicios de informática, pero no sería este un documento elaborado o adquirido por el ministerio en el ejercicio de sus funciones, sino que habría sido generado como consecuencia de la presente solicitud de acceso.

Adicionalmente, el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013 ordena la inadmisión a trámite de las solicitudes que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en Criterio CI/003/2016, de 14 de julio, considera que una solicitud no está justificada con la finalidad de transparencia de la Ley cuando no pueda ser reconducida a ninguno de los objetivos establecidos en el primer párrafo de su preámbulo:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.*
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas.*
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos.*
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.*

Parece claro que el conocimiento de las direcciones de correo electrónico de las personas titulares de los órganos superiores y directivos del ministerio no contribuye en sí mismo a alcanzar ninguna de estas finalidades. Es posible que la utilización ulterior de estas direcciones sí pudiera servir para obtener algún documento o contenido que sí constituya una verdadera información pública, pero es preciso recordar que el derecho de acceso a esta información aparece reconocido y regulado por la ley siempre que se ejercite por medio del procedimiento específicamente habilitado al efecto, esto es, iniciándolo a través de las unidades de información previstas en el artículo 21 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que tienen, entre otras funciones, la de “recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información”.

Abrir la posibilidad de recabar la información directamente de los órganos superiores o directivos competentes (más aún, de sus personas titulares), no podría sino generar cierto grado de disfuncionalidad en la gestión de la información, poniendo en manos de órganos no especializados la gestión de un procedimiento de gran complejidad jurídica. Esta es la razón por la que la Ley de Transparencia ha optado, como hemos visto, por un modelo de gestión centralizado.

(...).

3. Mediante escrito registrado el 19 de enero de 2022, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

“Mi nombre es (...), y soy profesor titular de Ciencia Política en la Universidad de [REDACTED]. Dirijo un proyecto de investigación financiado por el Plan Estatal de I+D+I (PGC2018-[REDACTED]). De cara a la preparación del trabajo de campo, y con el objeto de contactar con los participantes en esta fase de la investigación para solicitarles su participación en una encuesta orientada a conocer cómo el conocimiento especializado se integra en las decisiones de políticas públicas y la acción de gobierno, precisamos disponer de (cito textualmente la solicitud) "LAS DIRECCIONES DE CORREO ELECTRÓNICO CORPORATIVAS DE LAS PERSONAS TITULARES de los órganos directivos y superiores del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática." Adicionalmente (véase el documento adjunto) la petición incluía un listado de los órganos de los que se solicitaba la información.

Ante la misma petición, más de una decena de ministerios (Agricultura, Asuntos Económicos, Ciencia e Innovación, Consumo, Defensa, Educación, Justicia, Inclusión y Seguridad Social, Interior, Hacienda y Administraciones Públicas, Política Territorial, Sanidad o Transición Ecológica y Universidades) no han tenido problema en facilitar la información, básicamente el email de las unidades sobre las que se pedía la información (ej. subregint@oc.mde.es para el subdirector/a general de régimen interior del Ministerio de Defensa) (véase también los ficheros adjuntos ejemplos de las resoluciones de algunos de estos ministerios). A esto hay que añadir que solo en un ministerio, el de Industria, se podía acceder directamente a toda la información en su página web.

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

Sin embargo, a la petición realizada al Ministerio de la Presidencia el pasado 19 de noviembre (véase el archivo adjunto), recibimos una respuesta negativa, bajo el argumento de que se trataba de una petición 'abusiva' según el artículo 18.1 de la Ley 19/2013.

En concreto, menciona el Criterio CI/003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, señalando que dicho criterio (cito la resolución) “considera que una solicitud no está justificada con la finalidad de transparencia de la Ley cuando no pueda ser reconducida a ninguno de los objetivos establecidos en el primer párrafo de su preámbulo:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.*
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas.*
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos.*
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. “*

Basándose en esto, la resolución argumenta que “(parece claro que el conocimiento de las direcciones de correo electrónico de las personas titulares de los órganos superiores y directivos del ministerio no contribuye en sí mismo a alcanzar ninguna de estas finalidades.”

En este sentido, debe señalarse que la información solicitada (las mencionadas direcciones de correo electrónico corporativas) sería utilizada en un proyecto de investigación cuyos objetivos coinciden, precisamente, con dos de los criterios señalados por el Criterio CI/003/2016 del Consejo de Transparencia.

Así, a través de las direcciones permitirán la implementación de una encuesta científica cuyo propósito último es ‘conocer cómo se toman las decisiones públicas’ y ‘conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas’ (en este caso, la Administración General del Estado. He de señalar que dicha encuesta se está implementado en el momento de presentar esta reclamación y que, no solo no hemos (me refiero al equipo que gestionamos la encuesta) recibido ninguna queja por parte de las personas invitadas a participar, sino que el nivel de respuesta está siendo superior al habitual en este tipo de encuestas online.

Recuérdese, además, que la Ley 13/2016, en el art. 15.3), considera que “Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.”. No consideramos que la información solicitada (las direcciones email de los órganos directivos y superiores) afecte a datos especialmente protegidos (así, por lo menos, lo han considerado más de una decena de ministerios), por lo que la resolución no ha tenido en cuenta lo establecido a continuación en relación a los criterios que se tendrán “particularmente en consideración” para realizar dicha ponderación,

y más concretamente los señalado en el punto b) del citado artículo, donde se dice que “b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos”

Por otro lado, la resolución complementa su motivación, señalando que “es posible que la utilización ulterior de estas direcciones sí pudiera servir para obtener algún documento o contenido que sí constituya una verdadera información pública, pero es preciso recordar que el derecho de acceso a esta información aparece reconocido y regulado por la ley siempre que se ejercite por medio del procedimiento específicamente habilitado al efecto, esto es, iniciándolo a través de las unidades de información previstas en el artículo 21 de la Ley 19/2013”. Considero que esto es, en sí, contradictorio con la propia actuación del solicitante, quien, precisamente, acudió a la citada vía para solicitar la información, obteniendo el mencionado resultado.

Continuando con el argumento anterior, la resolución señala que “abrir la posibilidad de recabar la información directamente de los órganos superiores o directivos competentes (más aún, de sus personas titulares), no podría sino generar cierto grado de disfuncionalidad en la gestión de la información, poniendo en manos de órganos no especializados la gestión de un procedimiento de gran complejidad jurídica.

Esta es la razón por la que la Ley de Transparencia ha optado, como hemos visto, por un modelo de gestión centralizado.” Este argumento parece basarse en la idea hipotética que el órgano que resuelve tiene sobre uso que luego se dará a la información, pero que no se ajustan a la naturaleza y condiciones específicas del uso real que se dará. En este sentido, las direcciones email de los órganos se solicitan para poder enviar una invitación para participar en la encuesta. Dicha solicitud no implica ninguna obligación de contestar a la encuesta por parte de los participantes, que simplemente pueden ignorar la invitación. Por otra parte, es evidente que contestar a la encuesta no puede considerarse como ‘un procedimiento de gran complejidad jurídica’. Además, consideramos que el envío a cada una de las direcciones es la opción que menos disfunciones puede producir. Un envío centralizado de invitaciones requeriría que estas fuesen luego reenviadas a su vez a los órganos destinatario, aumentando innecesariamente la carga de trabajo de la unidad intermediadora.

Por último (aunque es el primer argumento que aparece en la resolución), se justifica la negativa a proporcionar la información solicitada mencionando el artículo 13 de la Ley 19/2013 y, señalando en relación con este que “el listado de correos electrónicos que se

solicita no se corresponde con el concepto de información pública, al que la Ley quiere circunscribir el derecho de acceso que en ella se articula. Dicho listado no es un documento actualmente existente, ni incorpora ningún contenido o información concreta. No ha sido elaborado ni adquirido por el ministerio, que se ha limitado a habilitar unas direcciones de correo para su utilización por los altos cargos y empleados públicos que lo precisan. Ciertamente, se podría elaborar un listado consultando a los servicios de informática, pero no sería este un documento elaborado o adquirido por el ministerio en el ejercicio de sus funciones, sino que habría sido generado como consecuencia de la presente solicitud de acceso.”

A este respecto, cabe señalar que la petición se refiere a las ‘Direcciones de correo electrónico corporativas’ y, en ningún momento, a “el listado de direcciones”. La petición incorporó, eso sí, un listado de los órganos para los que se solicitaba la información, para facilitar al personal del ministerio la labor de proporcionar la información.

Además, estimo que esta argumentación interpreta de manera parcial el artículo 13 de la Ley 19/2013, que se refiere no solo a “documentos” (en este caso, el supuesto ‘listado’), sino también a “contenidos”, “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”.

En este sentido, las direcciones de los órganos administrativos son un contenido informativo creado, como bien señala la propia resolución, por los servicios de informática de la Administración correspondiente en el ejercicio de sus funciones, que luego asignan para su uso a los órganos respectivos. En mi opinión, la utilización en la resolución del término ‘habilitar’ trata de desviar la atención del hecho de que, precisamente, que las direcciones de correo electrónico, como contenido informativo, son el resultado de la actividad de la propia Administración (en este caso los servicios de informática).

Por lo tanto, en vista de los argumentos presentados, y de que la petición realizada es razonable y se ajusta a lo establecido por la Ley 13/2019 en cuanto a acceso a la información pública, solicito se atienda la solicitud de información arriba referida y se proporcione la información demandada”.

4. Con fecha 20 de enero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio de Presidencia, Relaciones Internacionales con las Cortes y Memoria Democrática, al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 10 de mayo de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

“(…)

ALEGACIONES

En primer lugar, resulta oportuno explicitar que las direcciones de correo electrónico son herramientas de trabajo de carácter interno de la Administración General del Estado, no un medio por el que los ciudadanos tengan derecho a relacionarse directamente con los órganos que la componen.

Para garantizar que estas relaciones se articulan de manera ordenada, la legislación ha establecido diferentes procedimientos administrativos (reclamaciones, recursos, derecho de petición, quejas y sugerencias, protección de datos, transparencia, etc.), dotando a cada uno de ellos de la regulación y de los medios humanos y materiales que en cada caso se han juzgado necesarios.

Por tanto, con carácter general, cualquier solicitud de establecimiento de una vía de contacto podría hacerse llegar a los destinatarios interesados, en su caso, mediante una petición cursada a través del Registro del órgano, conforme a lo previsto en el art. 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Adicionalmente, en la página web del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, puede ampliarse la información sobre los servicios que se prestan en el departamento:

<https://www.mpr.gob.es/servicios/Paginas/index.aspx>

También existe un formulario de contacto para enviar consultas de información general:

<https://www.mpr.gob.es/prencom/contactar/paginas/index.aspx>

Por lo que respecta a la resolución impugnada, como se ha señalado en los antecedentes, la solicitud fue inadmitida a trámite por aplicación del artículo 18.1.e) de la Ley de Transparencia, de acuerdo con la interpretación del citado artículo reflejada en la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En su Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, el Consejo considera que una solicitud no está justificada con la finalidad de transparencia de la Ley, y por tanto puede considerarse que tiene un carácter abusivo, cuando no pueda ser reconducida a ninguno de los objetivos establecidos en el primer párrafo de su preámbulo: conocer cómo se manejan los fondos públicos, cómo se toman las

decisiones públicas, someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, o conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

El reclamante argumenta que las direcciones de correo electrónico se solicitan para llevar a cabo una investigación que tendría por objetivo último conocer cómo se toman las decisiones públicas y bajo qué criterios actúa la Administración General del Estado. Sin embargo, el conocimiento de las direcciones de correo electrónico de las personas titulares de los órganos superiores y directivos del ministerio no contribuye por sí mismo a alcanzar ninguna de esas finalidades.

En realidad, lo que el interesado está solicitando no es propiamente información pública, sino que se le faciliten instrumentos que le permitan entablar con esas personas una relación directa que sirva a los fines de su investigación. La lista de correos que se solicita tiene un carácter meramente instrumental respecto la finalidad última indicada por el interesado, por lo que no puede ser reconducida a los objetivos establecidos por la Ley de Transparencia.

Por todas estas razones, estimamos que el procedimiento de acceso a la información pública regulado en la Ley de Transparencia no otorga un derecho a conocer las direcciones de correo electrónico de los órganos superiores y directivos del Ministerio.

En virtud de lo anteriormente expuesto,

SOLICITA

Que se resuelva el archivo de las actuaciones referentes a la reclamación formulada por (...) ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (...)"

5. Con fecha 13 de mayo de 2022, el CTBG dio traslado de las alegaciones del Ministerio de la Presidencia, Relaciones Internacionales con las Cortes y Memoria Democrática al reclamante a los efectos de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas, siendo presentadas el 13 de mayo de 2022 con el siguiente contenido:

"En contestación a las alegaciones hechas por el Ministerio concernido, recibidas con fecha de 13 de mayo de 2022, señalar lo siguiente:

- 1) Reiterar los argumentos realizados en la reclamación planteada.*
- 2) Respecto a la remisión que se hace a otras 'vías de contacto' ('mediante una petición cursada a través del Registro del órgano, conforme a lo previsto en el art. 16 de la Ley*

39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas."), dichas vías son materialmente incompatibles con la metodología aplicada en la realización de la encuesta, que requiere, precisamente, un contacto personal y no mediado a través de la dirección de correo electrónico a la que enviar la invitación de participación. Además, en caso de que se pudiera utilizar, la centralización de los envíos podría saturar innecesariamente el trabajo del órgano administrativo encargado de su recepción y distribución, por lo que la solución propuesta sería, a efectos prácticos, peor que la rechazada.

3) Es llamativo el argumento que se utiliza para desvincular la petición del propósito de investigación y conocimiento del funcionamiento del proceso de toma de decisiones en la Administración, mencionado en la ley como criterio positivo en la ponderación de las solicitudes. Se señala que "el conocimiento de las direcciones de correo electrónico de las personas titulares de los órganos superiores y directivos del ministerio no contribuye por sí mismo a alcanzar ninguna de esas finalidades." Sin embargo, es un medio necesario para obtener la información necesaria para generar ese conocimiento, y que no es información que esté codificada en documentos, sino que la poseen aquellas personas que participan en esos procesos. Por tanto, sin este paso intermedio, se hace imposible alcanzar el objetivo mencionado por la ley.

4) En relación con esto, a día de hoy ya hemos finalizado el trabajo de campo de la encuesta en 20 ministerios, que sí han tenido la gentileza de colaborar con nosotros y considerar que la información solicitada es, efectivamente, información pública (de hecho, hay incluso ministerios hacen accesible en su web las direcciones de contacto de sus órganos). En este sentido, más de 300 cargos directivos y altos cargos han colaborado con nosotros en dicha encuesta. A esto hay que añadir que, hasta Presidencia del Gobierno nos ha facilitado recientemente la información solicitada.

5) De este modo, la interpretación que se realiza en las alegaciones constituye una visión minoritaria en el seno de la Administración General del Estado, así como, si se me permite, innecesariamente restrictiva y, en mi opinión, contraria al espíritu de los fines perseguidos por la Ley de Transparencia."

(...)"

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*".

3. La presente reclamación deriva de una solicitud de acceso a los correos electrónicos corporativos de los órganos directivos y superiores del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática en los términos que figuran en los antecedentes de hecho. Tal y como se ha indicado en los mismos, la administración deniega la información solicitada al entender de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) de la LTAIBG según la cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada las solicitudes que "*sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*".

En primer lugar, se ha de señalar que la administración no ha negado que la información solicitada obre en su poder y tampoco su vínculo con las funciones que le son propias, por lo que lo solicitado encaja en la noción de información pública recogida en el artículo 13 LTAIBG.

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>

Por otra parte, es preciso tener presente que la solicitud de las direcciones electrónicas de los órganos superiores y directivos del Ministerio se justifica con una finalidad científica, argumentando el solicitante (profesor titular de Ciencia Política de una Universidad española) que dirige, junto con otros profesores, el proyecto de investigación coordinado “Impacto del conocimiento especializado sobre el gobierno y las políticas públicas en España (CONESPOL)”, financiado por el Plan Estatal de I+D+I (PGC2018- [REDACTED]) y de cara a la preparación del trabajo de campo, y con el objeto de contactar con los participantes en esta fase de la investigación para solicitarle su colaboración en el proyecto, es por lo que precisa la información solicitada.

A la vista de ello, debe partirse de la consideración de que la información objeto de la solicitud de acceso tiene la naturaleza de información “pública” a los efectos de la LTAIBG y de que el solicitante invoca un interés cualificado reconocido por el legislador en la letra b) del artículo 15.3 de la LTAIBG, sin perjuicio claro está de que el derecho de acceso a la información pública -como cualquier otro derecho-, no tiene carácter absoluto y, por tanto, su ejercicio pueda verse condicionado por la concurrencia de límites constitucionales o legales.

4. Circunscrito en estos términos el objeto de la reclamación, debe advertirse que este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado sobre un asunto similar en la R/1021/2021, que resolvió una reclamación planteada por el mismo reclamante que en el caso actual frente a la inadmisión de una solicitud de acceso del Ministerio de Igualdad, fundada en idéntica causa de inadmisión que en el presente caso. Al igual que en el supuesto resuelto anteriormente, debemos partir de la premisa que para valorar la aplicación al caso de la causa de inadmisión invocada es necesario comenzar recordando que, según han manifestado en múltiples ocasiones tanto esta Autoridad Independiente como los órganos judiciales, el derecho de acceso a la información pública está reconocido en la LTAIBG como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que *“todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”*, y que desde su preámbulo se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño -del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG.

Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que sostiene 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."*

Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG es necesario tener en cuenta que este Consejo emitió, en fecha 14 de julio de 2016, en virtud de las funciones contempladas en el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, el Criterio Interpretativo nº 3, que delimita el alcance del carácter abusivo de la petición de información en que la misma *"no esté justificada con la finalidad de la Ley"*.

De este modo, según se pone de relieve en el precitado Criterio Interpretativo nº 3, hay dos elementos esenciales para su aplicación: (i) *que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y (ii) que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la ley.*

De este modo, continúa el Criterio Interpretativo, *una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*

- *Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: "Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su*

objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.

- *Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
- *Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*
- *Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

Se considerará que la solicitud está justificada con la finalidad de la ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- *Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos*
- *Conocer cómo se toman las decisiones públicas*
- *Conocer cómo se manejan los fondos públicos*
- *Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*

Consecuentemente, no estará justificada con la finalidad de la ley cuando:

- *No puede ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
- *Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIGB.*
- *Cuando tenga por objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.*

En el presente caso, estando a lo expuesto, este Consejo no aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, debe aplicarse de manera restrictiva, coherente y proporcionada.

Se trata de una solicitud de información relativa a la identificación de direcciones de correos corporativos de órganos del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, con finalidad científica; solicitud de información que ha de entenderse justificada a la finalidad de la ley, no abusiva en los términos que expone la administración.

5. Asimismo, y dado que el Departamento ministerial concernido ha aludido al derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal en sus alegaciones, a juicio de este Consejo, no existe impedimento desde la perspectiva de la tutela de este derecho en facilitar las direcciones de correo electrónico corporativo de los órganos superiores y directivos del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Al respecto, debemos tener presente la doctrina fijada por la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 4 de mayo de 2018 (ECLI: ES:AN:2018:1914) en relación con la identificación individualizada de funcionarios

“La resolución impugnada considera improcedente facilitar al demandante la identidad de la persona que elaboró una nota técnica y ello por dos razones que son, de alguna manera, contradictorias.

Se dice, en primer lugar, que los datos personales interesados van "más allá de la organización, funcionamiento o actividad pública" de Enaire, lo que excluye, con arreglo al art. 15.2 de la LTAI, que deban facilitarse. Es obvio que ello no es así. El demandante pide que se le facilite la identidad de una persona con una relación jurídica especial con Enaire, en virtud de la cual ha elaborado una nota para dicha entidad pública. Se trata claramente de "datos identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública" de la misma, de modo que es obligado conceder el acceso a la información, salvo que prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos, prevalencia que no se ha invocado en este caso. El art. 2.2 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, excluye de su ámbito de aplicación a los ficheros que se limiten a incorporar los datos de las personas físicas que presten sus servicios en personas jurídicas, "consistentes únicamente en su nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales", lo que supone que tales datos no trascienden de la organización, funcionamiento o actividad pública de la entidad a la que se prestan servicios. La identidad del redactor de la nota podría figurar sin dificultad alguna en el organigrama que las Administraciones han de

publicar con arreglo al art. 6.1 de la LTAI, en el que han de identificar "a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional".

Doctrina que ha de completarse con la más reciente de la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 16 marzo 2021 (ECLI:ES:AN:2021:956), según la cual:

"La identificación de quienes ostentan un empleo público es la regla general. Los nombramientos de prácticamente todos los funcionarios públicos son publicados en los diarios oficiales y de general conocimiento. Solo cuando una ley expresamente autoriza la confidencialidad de la identidad del empleado público puede mantenerse ésta reservada, así como cuando pueda comprometer otros derechos constitucionales prevalentes.

El artículo 15.2 de la Ley de Transparencia, corroborando las anteriores afirmaciones, "con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano".

Puede mantenerse la confidencialidad sobre datos personales, especialmente aquellos que faciliten la localización de las personas o de su centro de trabajo, cuando pueda comprometerse la integridad física de los empleados públicos, por ejemplo, en los casos de empleadas que tengan protección por razones de violencia de género.

Pero fuera de estos casos, no puede hablarse de que la identidad del empleado sea un dato personal que pueda el afectado oponerse a que se divulgue."

De acuerdo con la doctrina anterior, parece evidente que el interés público en acceder facilitar los correos corporativos de los órganos superiores y directivos de un Ministerio prevalece con carácter general sobre bien jurídico protegido por el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

A mayor abundamiento, y como fundamento adicional a lo expuesto hasta ahora, debemos mencionar que el artículo 15.3.b) de la LTAIBG dispone lo siguiente:

“3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirige la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

(...)

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos (...).”

El interesado ha indicado, entre otros motivos, que la solicitud la realizaba con la siguiente finalidad: *De cara a la preparación del trabajo de campo, y con el objeto de contactar con los participantes en esta fase de la investigación para solicitarles su colaboración en el proyecto, precisamos disponer de LAS DIRECCIONES DE CORREO ELECTRÓNICO CORPORATIVAS DE LAS PERSONAS TITULARES de los órganos directivos y superiores del Ministerio de Igualdad.* Teniendo en cuenta que la Universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante, entre otras actividades, la investigación, así como las funciones de la Universidad al servicio de la sociedad –según contemplan los apartados 1 y 2, respectivamente, del artículo 1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades- parece justificado suficientemente la acreditación tanto de su condición de investigador como el fin de orden científico de la solicitud, circunstancias que definitivamente decantan la ponderación hacia el reconocimiento del acceso.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Dirección de correos electrónicos corporativos de los órganos directivos y superiores del Ministerio de Presidencia, Relaciones Internacionales con las Cortes y Memoria Democrática.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA 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, 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-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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&tn=1&p=20181206#a9>