



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-001-026604

N/REF: R/0515/2018 (100-001378)

FECHA: 21 de noviembre de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 27 de agosto de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD, el 23 de julio de 2018, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), la siguiente información:

- *Copia íntegra de todos y cada uno de los documentos que forman parte del expediente administrativo Gesat 001-025994.*

2. Mediante Resolución de fecha 7 de agosto de 2018, la SECRETARÍA DE ESTADO DE COMUNICACIÓN DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD, comunicó a [REDACTED] lo siguiente:

Una vez analizada la solicitud, esta Secretaría de Estado de Comunicación resuelve conceder el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED].

El artículo 53.1a) de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas indica que los interesados de un procedimiento administrativo tienen derecho a acceder a los documentos contenidos en los citados procedimientos.

reclamaciones@consejodetransparencia.es



A tal fin, puede entrar en la sede electrónica del portal de transparencia y utilizar el enlace "Estado de su solicitud" para conocer los documentos que forman parte de ese procedimiento, a través del siguiente enlace:

<http://transparencia.gob.es/transparenciaHoma/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/estado-de-su-solicitud.html>

3. Con fecha 27 de agosto de 2018, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Reclamación de [REDACTED] contra dicha Resolución, con el siguiente contenido:
 1. *El artículo 70.1 de la Ley 39/2015 define el expediente administrativo como "el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla", mientras que el artículo 70.2 lo amplía al establecer que "los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada". En cambio, en el Portal de la Transparencia sólo figura la solicitud de información (procedimiento administrativo de inicio del expediente) y la resolución administrativo (procedimiento de fin del expediente), además de la consiguiente información suministrada. En cambio, no figura ninguno de los documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como el índice numerado, que se hayan tenido en cuenta para elaborar la resolución y que suponen las pruebas de la tramitación del expediente administrativo.*
 2. *En este sentido, el artículo 53.1 de la Ley 39/2015 establece que el interesado tiene derecho "a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos", esto es, en el expediente administrativo.*
 3. *Abundando en este sentido, el artículo 82.1 de la Ley 39/2015 establece que "instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la*



propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre". Pese a la referencia expresa en el apartado de Trámite de audiencia según lo dispuesto en el artículo 82.1 de la Ley 39/2015 en mi solicitud de acceso a la información, la Secretaría de Estado de Comunicación la ha ignorado por completo.

4. *Por último, cabe destacar que en el procedimiento administrativo previsto en virtud de la Ley 19/2013, especialmente en los casos judicializados pero también en algunos casos abordados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la unidad administrativa correspondiente remite toda la documentación obrante en el expediente administrativo Gesat objeto de la reclamación y/o recurso contencioso-administrativo correspondiente ya sea al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o bien al juzgado correspondiente.*
5. *Por todo ello, INSTO al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a que estime la presente reclamación e inste a la Secretaría de Estado de Comunicación a que me dé acceso al expediente íntegro (y por tanto a todos los documentos que lo componen) relativo al expediente con número de referencia Gesat 001-025994.*
6. *OTROSÍ SOLICITO que inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno me dé traslado de los documentos incorporados al expediente, incluyendo las alegaciones de la Secretaría de Estado de Comunicación y los expedientes íntegros Gesat 001-025994 y 001-026604 en caso de ser proporcionados por la Secretaría de Estado de Comunicación, y se me otorgue trámite de audiencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82.1 de la Ley 39/2015.*

4. El día 4 de septiembre de 2018, se trasladó el expediente al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD, para que formulara alegaciones. El 27 de septiembre de 2018, tuvieron entrada sus alegaciones, con el siguiente contenido:

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.



A su vez, el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, determina que se entiende por información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea el formato o soporte, que obren en poder de algunos 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 otro lado, y como bien indica el propio reclamante, el artículo 70.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dice se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

En la resolución del expediente objeto de la reclamación presentada, una vez se le reconoce según el artículo 53.1a) de la misma norma, el derecho a acceder, en calidad de interesado, a los documentos que obran en dicho expediente, se le indica el enlace a través del cual podrá ejercitar dicho derecho (acceder).

- A) Por un lado, se indica que en dicho enlace están incluidos todos los documentos finalizadores que componen el total del expediente, y **de existir algún otro**, se trataría de documentos de carácter organizativo, de carácter interno y preparatorio o auxiliar y de apoyo, que, se insiste, de existir, resultarían improcedentes e incluso irrelevantes su registro y custodia, entrando así en una de las causas de inadmisión que recoge el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.
- B) Además, se señala que en dicho enlace están incluidos todos y cada uno de los documentos finalizadores que componen el total del expediente, no constando la existencia de ningún otro en esta Unidad.

Ante lo expuesto por el [REDACTED], y para finalizar, se manifiesta que todos los documentos que forman parte del expediente administrativo son los que ya se han puesto a disposición del interesado, y que están disponibles, como ya se le indicó, en el enlace que se facilitó y que de nuevo se detalla a continuación:

<http://transparencia.gob.es/transparenciaHoma/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/estado-de-su-solicitud.html>

Como conclusión, se considera no ha existido vulneración alguna del derecho de acceso a la información del interesado y se solicita que se



resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada el 27 de agosto de 2018 por [REDACTED] ante el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno.

5. Con fecha 1 de octubre de 2018 se dio traslado al reclamante de las alegaciones efectuadas por la Secretaría de Estado de Comunicación, al objeto de que el plazo de 10 días hábiles efectuase las alegaciones que considerase oportunas. El 2 de octubre de 2018 tuvo entrada escrito del reclamante, en el que manifestaba, lo siguiente:

- 1. Debido a que la Dirección General de Comunicación insiste en sus alegaciones en los mismos argumentos que ya ha vertido en la resolución reclamada ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, insto al CTBG a que continúe con la tramitación de mi reclamación.*
- 2. El derecho de acceso de los ciudadanos a todo el expediente administrativo ha estado siempre recogido en el ordenamiento jurídico español, primero en el artículo 105.3 de la Constitución Española y después desarrollado en las leyes 30/1992 y 39/2015. Por tanto, no se entiende la negativa e insistencia de la Dirección General de Comunicación de dar acceso a un derecho reconocido en multitud de ocasiones y sentencias.*
- 3. Cabe recordar que el CTBG me ha dado acceso en sendas solicitudes a los documentos que conformaron sendos expedientes administrativos (solicitudes 500-001158 y 500-001160).*
- 4. También cabe recordar que en los recursos contenciosos-administrativos presentados por la Administración y las entidades públicas contra el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Administración envía el expediente completo al órgano judicial para que lo examine.*

En este expediente figuran informes, correos electrónicos y otros documentos que han sido relevantes para la resolución administrativa denegatoria por parte de la Administración, como bien sabe el CTBG, y que no aparecen en el Portal de la Transparencia.

- 5. Que una administración, en este caso la Dirección General de Comunicación, confunda un documento finalizador del expediente (la resolución administrativa) con los documentos que conforman el expediente administrativo y que sirven para sustentar la resolución (los documentos solicitados en mi petición) habla muy mal del conocimiento (básico) del derecho administrativo por parte de esa unidad administrativa.*



6. *En caso de que no existieran ningunos documentos que sirvieran de argumentación para la resolución administrativa, habría que concluir que la Dirección General de Comunicación ha emitido la resolución de forma ligera y sin ninguna evidencia ni prueba, perjudicando mis intereses como ciudadano.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente 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 relación al asunto planteado, debe indicarse que las mismas cuestiones ya han sido objeto de análisis por parte de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el expediente R/0426/2018 igualmente instado por el [REDACTED] y basado en los mismos argumentos.

En la resolución de dicho procedimiento, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concluía lo siguiente:

4. *En el presente caso, la Administración ha remitido al solicitante a la aplicación GESAT a través de la cual los interesados en un procedimiento administrativo pueden conocer el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; los plazos y el sentido del silencio administrativo; el órgano competente para su resolución; así como los distintos actos de trámite que puedan darse, como notificaciones, comparencias, ampliaciones del plazo, etc. Igualmente pueden consultar y obtener copia de los documentos citados en cualquier momento.*



No obstante, se debe recordar a la Administración que el acceso a la información pública que se contempla en la LTAIBG es más amplio que el reconocido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puesto que es ejercitable por cualquier persona, sea interesada en el procedimiento o no. En el primer caso, si el procedimiento está aún en curso, resultaría de aplicación con prioridad a lo dispuesto en la LTAIBG, según se desprende de la Disposición Adicional Primera, apartado 1, de esta Ley: La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.

De la respuesta de la Administración se podría deducir que el solicitante es interesado en el procedimiento administrativo GESAT 001-021007. Asimismo, se puede deducir que el solicitante tiene acceso a dicho expediente completo a través de la mencionada aplicación. Asimismo, puede concluirse que el procedimiento ha finalizado con la correspondiente resolución tal y como señala el propio reclamante.

Teniendo esto en consideración, este Consejo de Transparencia comparte la afirmación de la Administración en el sentido de que la no existencia de toda la relación de documentos señalados en la Ley 39/2015 no implica que el expediente esté incompleto o que la tramitación no haya sido la adecuada.

Asimismo, tampoco puede concluirse en nuestra opinión, por cuanto no ha quedado demostrado lo contrario, que exista documentación adicional mas allá de la ya incorporada al expediente electrónico al que ha tenido acceso al solicitante.

En este sentido, debe recordarse que la LTAIBG y en concreto la definición de información pública que incorpora su art. 13, reconoce el acceso a información existente

En conclusión, habiendo otorgado la Administración al Reclamante la posibilidad de acceder electrónicamente al contenido completo de dicho expediente, la presente Reclamación debe ser desestimada.

Estos argumentos son igualmente de aplicación en el caso que nos ocupa

4. Respecto a la segunda pretensión planteada por el Reclamante en vía de Reclamación, relativa al acceso a otro expediente GESAT – el número 001-



026604 – debe ser igualmente desestimada, ya que no estaba incluida en la solicitud de acceso inicial.

Sobre estas situaciones existen precedentes similares de expedientes tramitados por este Consejo de Transparencia, por ejemplo el recogido en la Resolución R/320/2016, de 17 de octubre de 2016, en la que se razonaba lo siguiente: “Se debe recordar que no es permisible cambiar los términos de la solicitud en vía de Reclamación, dado que se podría perjudicar el principio de la seguridad jurídica, consagrado en el Artículo 9.3 de nuestra Constitución, en virtud del cual debe existir la certeza de que una determinada situación jurídica previa no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados.”

Estos razonamientos son perfectamente aplicables al caso que nos ocupa.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 27 de agosto de 2018, contra la resolución, de fecha 7 de agosto de 2018 del 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

