



Resolución 384/2022

S/REF: 001-068329

N/REF: R/0419/2022; 100-006800

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Igualdad

Información solicitada: Dos informes de la Abogacía del Estado

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 29 de abril de 2022 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE IGUALDAD, 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:

Informes ref. MPR 333/19 y ref. 105/21 de la Abogacía del Estado a los que se hace referencia en el Informe 132/21 de la Abogacía del Estado.

2. Mediante resolución de fecha 5 de mayo de 2022, el MINISTERIO DE IGUALDAD contestó al solicitante lo siguiente:

Con fecha 3 de mayo de 2022, esta solicitud tuvo entrada en la Subsecretaría del Ministerio de Igualdad, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

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

De acuerdo con la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Una vez analizada la solicitud, esta Subsecretaría considera que la misma incurre en el supuesto expuesto en el citado artículo, en tanto que los informes solicitados se refieren a borradores iniciales de la Orden Ministerial y no a la versión que fue informada favorablemente en el Informe 132/21 de la Abogacía del Estado, que se ha proporcionado al solicitante.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra b) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmite a trámite la solicitud identificada en el párrafo primero de esta resolución, al tratarse de información que tiene un carácter marcadamente interno, y por lo tanto comprendida en los supuestos del mencionado artículo.

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 7 de mayo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido resumido:

(...)

II. LA FALTA DE MOTIVACIÓN SUFICIENTE.

Aplicar una causa de inadmisión por parte del órgano de la Administración al que se dirige la solicitud de acceso a la información pública debe fundamentarse adecuadamente y tener una motivación suficiente, como ha reiterado el CTBG en infinidad de ocasiones.

El sujeto que invoca una causa de inadmisión debe ofrecer “las causas materiales y elementos jurídicos en los que se sustentan las razones aducidas” R 19/2018, de 12 de abril. En este sentido, la R 329/2016, de 15 de junio, ha dicho que no cabe aplicar la causa de inadmisión de “una manera automática”, lo que se complementa con la afirmación de la R 327/2016, de 17 de junio, según la cual “resulta insuficiente una simple mención a la existencia de las mismas, pero sin concretar en qué consiste esa causa concreta y cuál sería el concreto precepto aplicable”.

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

Así pues, teniendo en cuenta esta doctrina del CGTBG, no puede entenderse que se cumpla el requisito de la motivación en la resolución del Ministerio de Igualdad.

III. SOBRE LA INADECUADA APLICACIÓN DEL MOTIVO DE INADMISIÓN CONTENIDO EN LA LEY.

A) Consideración preliminar sobre el motivo de inadmisión contenido en el art. 18. 1. B) de la Ley 19/2013.

Lo cierto es que la Administración realiza una aplicación indiscriminada e injustificada de dicho motivo de inadmisión. Además, lo cierto es que no se comprende tampoco en la ley definición alguna que precise con mayor detalle cada uno de los soportes que el artículo enumera. Es por ello que la interpretación que el CGTBG ha realizado de este precepto resulta fundamental, pues ha restringido el ámbito de aplicación de este precepto a fin de no frustrar el objetivo perseguido por la Ley, que no es otro que el que los ciudadanos puedan acceder a la información que obra en poder de la Administración.

B) La interpretación de las causas de inadmisión en términos generales.

Tanto el CGTBG como la jurisprudencia del Tribunal Supremo han puesto de relieve la necesidad de interpretar restrictivamente las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública. El CGTBG ha declarado que “las causas de inadmisión deben ser interpretadas y aplicadas de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública.” Este criterio no es sino manifestación de la regla general consistente en que todas las limitaciones de derechos deben ser interpretadas restrictivamente.

En este mismo sentido, en su Sentencia 75/2017 de 16 de octubre, el TS ha declarado que “no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.”

C) La interpretación del concreto motivo de inadmisión aducido en este caso.

El elemento central del Criterio interpretativo 6/2015 es que no se puede considerar contenido en el ámbito de aplicación de la causa de inadmisión un documento por el mero hecho de que reciba el nombre de cualquiera de los soportes que éste recoge, sino que es el carácter auxiliar o de apoyo el que determina que un documento se encuentre dentro del alcance de este motivo de inadmisión.

Igualmente, de acuerdo con el citado Criterio de interpretación, “debe evitarse 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.”

Lo cierto es que resulta indudable que un informe de la Abogacía del Estado sobre la norma tiene absoluta relevancia en la elaboración de ésta. Tanto es así que dicha norma, según se desprende del informe que me fue facilitado y ha sido antes reproducido, sufrió cambios por razón de los informes de la Abogacía del Estado que han sido solicitados ahora y cuyo acceso se ha negado. Resulta claro que cuando un informe provoca modificaciones en la norma a aprobar, su incidencia en la conformación de la voluntad del órgano concurre, por lo que dicha información debe ser facilitada por el Ministerio de Igualdad de acuerdo con la doctrina del CGTBG.

D) Consideración final.

En definitiva, lo cierto es que como ha quedado justificado la causa de inadmisión aducida por la Administración en este caso no puede ser aceptada tomando en consideración la doctrina del CTBG sobre esta causa.

Como ha quedado justificado, la información solicitada es subsumible en la información a la que los ciudadanos, de acuerdo con la Ley, tenemos acceso. La interpretación de este motivo de inadmisión impide que se entienda que concurre en este caso.

Como consecuencia de todo lo anterior, lo que se suplica por esta parte al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es la estimación de la presente reclamación y que se inste al Ministerio de Igualdad a remitir la información que ha sido denegada.

En razón de lo expuesto al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno SUPlico: Que tenga por presentado este escrito y los documentos que lo acompañan y en razón de lo que en el mismo se expone inste al Ministerio de Igualdad a remitir la información solicitada.

4. Con fecha 9 de mayo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE IGUALDAD al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 25 de mayo de 2022 se recibió escrito, con el siguiente contenido resumido:

(...) se significa que en el proceso de tramitación de la OM IGD/239/2022, de 25 de marzo, pueden diferenciarse dos etapas, que se corresponden en la práctica con dos expedientes normativos distintos.

Así, tal y como se recoge en el apartado 3.4 de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que se facilitó al interesado, tras haber emitido la Abogacía del Estado los referidos informes ref. MPFE 333/19 y ref. 105/21 , “... Posteriormente, la Subdirección General de Coordinación

Institucional en Violencia de Género, decidió extender el objeto de las subvenciones, inicialmente previsto exclusivamente para programas y proyectos de concienciación y prevención, a programas y proyectos de investigación, ampliando también las posibles entidades beneficiarias.

Por ello, se solicitó de nuevo informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Igualdad, antes de continuar la tramitación del proyecto de Orden. En consecuencia, se recabaron los siguientes informes:

- Informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Igualdad nº 1/2022, de 10 de enero de 2022. Con fecha 9 de marzo de 2022 se recabó nuevo informe de la Abogacía del Estado del Ministerio relativo a la nueva redacción dada al artículo 13.5 de la orden, sobre el sentido del silencio administrativo en caso de no resolución en plazo de la solicitud de modificación de la resolución de concesión de la subvención.

- Informe al Ministerio de Política Territorial, de conformidad con el artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que se recibió con fecha 28 de enero de 2022.

- Aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de conformidad con el artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitida con fecha 1 de marzo de 2022, previo informe con observaciones de fecha 14 de febrero de 2022.

- Informe de la Intervención Delegada de la Intervención General de la Administración del Estado, con fecha 14 de marzo de 2022”

Es decir, en enero de 2022, ante la profundidad de las modificaciones introducidas en el borrador de Orden Ministerial por parte del centro directivo impulsor de la Orden Ministerial, que afectaron al objeto de la misma y a las beneficiarias de la subvención, se retrotrajeron las actuaciones al momento inicial de la tramitación del expediente administrativo, conformado en su totalidad a partir de ese momento. Por esta razón, se considera que los referidos informes MPR 333/19 y ref. 105/21 no integran en puridad el expediente de la OM IGD/239/2022, de 25 de marzo, el cual se inicia con el Informe 132/21 de la Abogacía del Estado, que ha sido facilitado al interesado.

Por ello, se considera que la resolución de esta Subsecretaría de 5 de mayo de 2022 es ajustada a Derecho y se solicita que se desestime la reclamación de fecha 7 de mayo de 2022 interpuesta. No obstante, sin perjuicio de las consideraciones previas, no existe otra objeción por parte de este departamento a facilitar los informes solicitados si ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno lo considerara procedente.

5. El 27 de mayo de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 1 de junio de 2022, se recibió escrito con el siguiente contenido:

En todo lo que expuse en el documento de alegaciones complementarias del trámite alegaciones primero me ratifico y lo doy por reproducido a efectos del presente trámite de audiencia.

Además, el Ministerio en su respuesta señala: "No obstante, sin perjuicio de las consideraciones previas, no existe otra objeción por parte de este departamento a facilitar los informes solicitados si ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno lo considerara procedente." Así, no existiendo mayor objeción por parte del Ministerio a facilitar la información solicitada, no hay motivo alguno para que no se dé traslado de ella.

Por otra parte, debe señalarse que habida cuenta de que no hay por el Ministerio objeción alguna a facilitar la información, resulta inaceptable que se obligue al ciudadano a acudir a una vía administrativa con gasto de tiempo, pues no hay justificación alguna para ello.

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*".

³ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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>

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 por la ley, 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 de acceso a la información relativa a determinados informes de la Abogacía del Estado, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

La Administración deniega el acceso alegando que resulta de aplicación la causa de inadmisión de la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la LTAIBG, *“en tanto que los informes solicitados se refieren a borradores iniciales de la Orden Ministerial y no a la versión que fue informada favorablemente en el Informe 132/21 de la Abogacía del Estado, que se ha proporcionado al solicitante, y que tienen un carácter marcadamente interno”*. Añade que *“se considera que los referidos informes MPR 333/19 y ref. 105/21 no integran en puridad el expediente de la OM IGD/239/2022, de 25 de marzo, el cual se inicia con el Informe 132/21”*.

4. Para valorar la conformidad a derecho de la causa de inadmisión prevista en la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la LTAIBG, según el cual se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública *“referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”*, es preciso tener en cuenta tanto los criterios interpretativos establecidos por este Consejo como la doctrina jurisprudencial elaborada por nuestros Tribunales de Justicia. Y, en este sentido, resulta obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que el Alto Tribunal establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG cuando sienta la siguiente doctrina en interés casacional:

“La 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.”

Este Consejo, por su parte, en ejercicio de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG elaboró el [Criterio Interpretativo 006/2015](#),⁷ en el que se precisa que la característica que habilita para aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1 b) es *“la condición de información auxiliar o de apoyo”* y no la denominación que a la información o al soporte que la contiene se atribuya, siendo la relación expresada en el precepto (*“notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos”*) un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de *“auxiliar o de apoyo”*.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
- Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
- Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
- La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
- Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Pero también se advierte que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *“tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación”*.

Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Audiencia Nacional contenida en su Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), en la que se confirman los elementos esenciales del mencionado Criterio 006/2015 del CTBG e incorporan algunas pautas interpretativas relevantes en los siguientes pasajes del fundamento jurídico segundo:

⁷ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

- “(...) 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" en el artículo 13 de la Ley 19/2013. Y es así que de admitir la tesis de la Abogacía del Estado para conocer la elaboración de una norma reglamentaria bastaría con acudir a su texto final, sin poder conocer todos los informes evacuados durante la misma, cuya relevancia en modo alguno puede ponerse en entredicho para conocer el espíritu de la norma.
 - “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”
5. Aplicando los parámetros expuestos al presente caso, no cabe entender que la información contenida en los documentos solicitado tenga “carácter de auxiliar o de apoyo” a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG. Y ello, en esencia, porque, aun cuando su objeto haya sido una versión anterior de la orden ministerial finalmente aprobada, el acceso a los informes solicitados reviste igualmente interés público en la medida en que contribuye a que la ciudadanía pueda conocer cómo se toman las decisiones públicas. En el supuesto que nos ocupa se da, además, la circunstancia de que los informes en cuestión han sido efectivamente tenidos en cuenta por el Ministerio en la elaboración de la segunda versión de la orden ministerial, según constata la Abogacía del Estado al informar el segundo proyecto cuando indica que «se han atendido las observaciones recogidas en los anteriores informes ref. MPR 333/19 y ref. 105/21 de esta Abogacía de Estado», por lo que no cabe desconocer que han servido de fundamento objetivo para la adopción de la decisión final.

En consecuencia, por las razones expuestas, la reclamación ha de ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE IGUALDAD, de fecha 5 de mayo de 2022.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE IGUALDAD a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Informes ref. MPR 333/19 y ref. 105/21 de la Abogacía del Estado a los que se hace referencia en el Informe 132/21 de la Abogacía del Estado.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE IGUALDAD 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. 1^º](#), 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 octubre⁹](#), 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-administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>