



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 241/2020

S/REF: 001-042349

N/REF: R/0241/2020; 100-003655

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Igualdad

Información solicitada: Informes de expertos sobre manifestación 8M

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, 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), con fecha 11 de abril de 2020, la siguiente información:

El día 26 de marzo la Ministra de Igualdad, Irene Montero, concedió una entrevista en La Sexta, donde indicó que en relación a la manifestación del 8-M, hicimos en todo momento lo que dijeron los expertos y las autoridades sanitarias. Un resumen de esta entrevista ha aparecido en varios medios de comunicación, como por ejemplo aquí: https://www.abc.es/espana/abci-irene-montero-reaparece-tras-superar-coronavirus-y-justifica-hicimos-dijeron-expertos-202003261402_noticia.html.

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

En relación a esas manifestaciones, se solicita el acceso a los informes de esos expertos que cita la Ministra y a los informes de las autoridades sanitarias en los cuales se basó la Ministra para continuar con el 8-M.

2. Mediante resolución de 8 de mayo de 2020, el MINISTERIO DE IGUALDAD contestó al solicitante lo siguiente:

El 11 de abril de 2020, esta solicitud se recibió en la Subsecretaría de Igualdad, momento a partir del cual comienza a contar el plazo de un mes para su resolución previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. La presente resolución no está afectada por la suspensión de términos y plazos administrativos establecida en el apartado primero de la Disposición Adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, al estar referido, por su contenido, a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del Estado de alarma.

Una vez analizada la solicitud se resuelve inadmitir la solicitud, de acuerdo con el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, según el cual se inadmitirán a trámite las solicitudes que 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. Lo que se solicita en esta petición es precisamente información contenida en opiniones.

Asimismo, cabe hacer referencia al artículo 18.1 d) de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Dicho precepto establece que se inadmitirán a trámite aquellas solicitudes que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley. La finalidad de transparencia de esta Ley queda definida en su artículo 1, al establecer que “esta Ley tiene por objeto 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”. Por tanto, la aclaración de declaraciones de naturaleza política quedaría fuera del ámbito objetivo de aplicación de la citada norma.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 12 de mayo de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

PRIMERO.- CONCRECIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Con carácter previo conviene concretar el objeto de la solicitud de información, pues lo que afirma el Ministerio de Igualdad respecto a que se solicita una aclaración de naturaleza política no es correcto.

En el escrito de solicitud ya se indicaba con precisión que lo que se está solicitando son esos informes de expertos o de las autoridades sanitarias que sirvieron para que el Ministerio de Igualdad adoptara la decisión de no suspender la manifestación del 8M, que es sobre lo que le preguntan en una entrevista en La Sexta y de la que se hace eco el ABC del 26 de marzo entre otros medios.

Así, en esta entrevista y a la pregunta de la decisión que adoptó su Ministerio de celebrar las manifestaciones del 8M, Irene Montero afirmó que “se hizo en todo momento lo que dijeron los expertos y la autoridad sanitaria”.

Se está solicitando el acceso a ese documento o documentos que sirvieron para tomar una decisión concreta por parte de un responsable público del Gobierno, y se pidió para que se pueda conocer bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

Pues precisamente lo que se está solicitando es esa información concreta (llámese informe, documento, etc.) que permita al ciudadano conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, y en concreto se solicitan los documentos que sirvieron para adoptar la decisión de no suspender la manifestación del 8M o al menos para que el Ministerio de Igualdad se posicionara a favor de su celebración, y se solicitan porque la Ministra de Igualdad explica en la entrevista que se tomó esa decisión con base en esos informes.

Por tanto, la consideración de abusiva de esta solicitud y que el Ministerio de Igualdad alega invocando el artículo 18.1.d debe decaer pues se trata de una información sometida a la LTBG.

SEGUNDO.- FALTA DE MOTIVACIÓN DE LA CAUSA DE INADMISIÓN INVOCADA

El Tribunal Supremo reconoce de forma pacífica que “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

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

causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.” (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017, recurso 75/2017).

Este principio está precisamente recogido por este Consejo de la Transparencia en su criterio interpretativo 006/2015 sobre las causas de inadmisión de solicitudes de información respecto a información de carácter auxiliar o de apoyo y que es plenamente aplicable para resolver este caso.

Pues bien, la resolución aquí impugnada carece absolutamente de motivación pues se limita a invocar las causas de inadmisión del artículo 18.1.b y .e de la LTBG sin ningún tipo de razonamiento, justificación o motivación más allá de copiar el literal de los artículos citados.

Ante la falta de motivación de las causas de inadmisión el único resultado posible de esta reclamación es la de la ESTIMACIÓN, considerando que no resulta de aplicación dicha causa de inadmisión al faltar un requisito indispensable como es el de la motivación. Este es el criterio sostenido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en multitud de sus resoluciones (por todas, la R/039/2019 de 17 de abril de 2019) en la que, tras verificar que efectivamente no existe motivación en la invocación de la causa de inadmisión del artículo 18, concluye que “en estas condiciones, se entiende que no resulta de aplicación la causa de inadmisión”.

TERCERO.- INTERPRETACIÓN DE LA CAUSA DE INADMISIÓN DEL ARTÍCULO 18.1.b

Como se ha indicado, este Consejo de la Transparencia ha dictado un criterio interpretativo de la causa de inadmisión alegada en este procedimiento, la contemplada en el artículo 18.1.b. Este es el criterio interpretativo 006/2015 sobre las causas de inadmisión de solicitudes de información respecto a información de carácter auxiliar o de apoyo.

Este criterio interpretativo establece que el artículo 18.1.b permite invocar esta causa de inadmisión solo respecto de información auxiliar o de apoyo, siendo la enumeración referida a notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tengan la condición principal de auxiliar o de apoyo.

Así pues, concluye este criterio interpretativo, que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno, lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b.

Los Tribunales de Justicia ya se han pronunciado sobre esta causa de inadmisión, así, la Sentencia 41/2018, de 6 de abril de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso

Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente: “Aquellos que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”.

También 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, ha indicado que “(...) 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.”.

Con base en las sentencias anteriores (entre otras) este Consejo ya ha estimado multitud de reclamaciones en las que se solicitaban informes que sirvieran para que las instituciones públicas o el Gobierno adoptaran una concreta posición oficial, así por ejemplo la Resolución 591/2019, en la que se estimó el acceso a informes técnicos desarrollados por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios para analizar los estudios de los dos productos de ISDIN y Babaria y de la Organización de Consumidores y Usuarios.

En virtud de todo lo anterior, Solicito estime el derecho de acceso solicitado e inste al Ministerio de Igualdad a facilitar la información objeto del derecho de acceso.

4. Con fecha 12 de mayo de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente de reclamación al MINISTERIO DE IGUALDAD, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. La respuesta a la solicitud de alegaciones tuvo entrada el 1 de junio de 2020 e indicaba lo siguiente:

a) Sobre la causa del artículo 18.1 e).

En primer lugar, el recurrente disiente con la causa de inadmisión señalada por esta unidad y recogida en el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. A su parecer, su solicitud no tendría un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la citada ley, sino que, por el contrario, buscaría conocer los criterios bajo los que actúan nuestras instituciones públicas, fin que, según el reclamante, estaría recogido en el texto expositivo de la norma. No obstante, este Departamento no puede sino discrepar con dicha afirmación por los motivos que siguen:

Los fines de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que no se enumeran de manera sistemática en la parte dispositiva de la Ley se identifican, no obstante, en su preámbulo, con la alusión al conocimiento por los ciudadanos de las decisiones que les afectan, en relación con el manejo de los fondos públicos, o bajo los criterios con los que actúan las instituciones. Su artículo 1 también establece que “esta Ley tiene por objeto 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”.

La presente solicitud no puede ser reconducida en los términos señalados a ninguna de estas finalidades, sino que, como se hizo constar en la resolución anterior, se trata de una solicitud que pretende que se justifiquen documentalmente unas declaraciones de naturaleza política efectuadas por un miembro del Gobierno.

El carácter abusivo de la solicitud no puede limitarse a un punto de vista cuantitativo, sino que debe contemplarse al mismo tiempo la vertiente cualitativa. La desproporción evidente entre lo solicitado y los fines mencionados de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, encajaría en lo que el artículo 7.2 del Código Civil define como abuso de derecho: “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 de ejercicio de un derecho”, en este supuesto el derecho de acceso a la información pública.

Además, a juicio de este Departamento, las garantías recogidas en la Ley de Transparencia no pueden derivar en que los miembros del Gobierno, cuando efectúan declaraciones políticas, tengan que acreditarlas posteriormente ante cualquier ciudadano que así lo exigiera, con independencia, además, de la finalidad de tal exigencia. De lo contrario, en la práctica se estaría estableciendo un nuevo control de naturaleza política que, lógicamente, excedería de los controles que el marco constitucional establece sobre el poder ejecutivo. Y ello sin mencionar el propio principio de proporcionalidad que también se vería vulnerado si las declaraciones de los miembros del Gobierno hubieran de sujetarse a esta suerte de controles.

Se reitera, pues, el carácter abusivo de la reclamación que nos ocupa y no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.

b) Sobre la motivación.

En cuanto a la supuesta falta de motivación de la resolución, efectivamente el artículo 20.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso. Ello no obstante, según el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, basta una “sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho”. Es decir, la motivación no necesita ser exhaustiva, aunque sí suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión (Sentencias del Tribunal Supremo de 27 enero, 4 de febrero y 25 de noviembre de 2003). La motivación tiene como principal finalidad permitir al interesado conocer los motivos de una decisión para poder contrastarlos jurídicamente y, en su caso, impugnarla. Por lo tanto, el mero hecho de que el interesado haya podido interponer un recurso fundado demuestra la suficiente motivación de la resolución recurrida.

En todo caso, la jurisprudencia admite que el defecto de motivación del acto originario se subsana con la motivación del acto que resuelve el recurso de alzada o de reposición contra el mismo (Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1999, entre otras), por lo que se considera que las razones expuestas en el punto anterior, junto con lo que se alega más adelante, subsanan la eventual falta de motivación en que se hubiera podido incurrir.

Habiendo sido ya aclarado el porqué de la concurrencia de la causa contenida en el artículo 18.1 e), deben aclararse también los motivos por los que se alegó el artículo 18.1 b) en la resolución. Se profundiza en este argumento en el siguiente punto con el fin de mantener así la estructura empleada en el escrito del propio recurrente.

c) Sobre la causa del artículo 18.1 b).

En cuanto a la interpretación de la causa de denegación de acceso a la información pública contenida en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y compartiendo, lógicamente, el criterio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cabe simplemente disentir respecto de la premisa sobre la que parte el recurrente: a la vista de unas declaraciones, efectuadas en un medio de comunicación, por un miembro del Gobierno (no hace falta reiterar los argumentos ya apuntados anteriormente) el reclamante deduce la obligación de la Administración de facilitarle una serie de informes.

No se le deniega, pues, su pretensión por el formato que pudiera tener documento alguno, sino porque aquélla se basa en unas declaraciones; circunstancia que, además de entrar en las

mencionadas causas de inadmisión del artículo 18.1 e), también ha de considerarse como auxiliar –art. 18.1 b)- pues la información que pudo recibir la Ministra de Igualdad tendría un carácter auxiliar y de apoyo, en el sentido establecido por la Ley de Transparencia, respecto de la información emitida formal y públicamente por las autoridades sanitarias.

Por todo lo expuesto, se considera ajustada a derecho la desestimación de esta reclamación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), 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 Gobierno⁴](#), 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 12⁵](#), 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 el presente caso, atendiendo a las circunstancias acaecidas en el expediente, hay que analizar si la solicitud de acceso, la respuesta de la Administración y la presente resolución están afectadas por la suspensión de términos y plazos administrativos establecida en el apartado 1, de la Disposición Adicional Tercera, del [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma⁶](#) para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, al estar referido, por su contenido, a situaciones estrechamente

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&tn=1&p=20181206#a12>

⁶ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692

vinculadas a los hechos justificativos del Estado de alarma. A nuestro juicio, en criterio compartido con la Administración y tal y como se deriva del hecho de que la tramitación del expediente se ha producido a pesar de la suspensión de los plazos, se trataría de un asunto incluido en el apartado 4 de la señalada disposición adicional: *La presente disposición no afectará a los procedimientos y resoluciones a los que hace referencia el apartado primero, cuando estos vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma.*

En efecto, la solicitud de acceso tiene por objeto acceder a *los informes de los expertos y de las autoridades sanitarias en los cuales se basó la Ministra para continuar con el 8-M*. La referencia al 8M hay que entenderla realizada a la manifestación o movilización que tuvo lugar el 8 de marzo de 2020, en el Día Internacional de la Mujer, convocada por diversas organizaciones.

Como dato a señalar, cabe indicar que a esa fecha, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ya había declarado el estado de [Emergencia de Salud Pública de Alcance Internacional](#)⁷ (PHEIC, por sus siglas en inglés) por el coronavirus Covid 19; declaración que tuvo lugar el 31 de enero de 2020. Posteriormente, el 11 de marzo de 2020- es decir, un mes antes de la solicitud de acceso- , la OMS consideró que nos encontrábamos ante un [estado de pandemia mundial](#)⁸.

En consecuencia, entendemos que las cuestiones sobre las que versa el presente expediente se encuentran referidas a una situación estrechamente vinculada a los hechos justificativos del estado de alarma decretado por el Gobierno de España el 14 de marzo de 2020 y, por lo tanto, amparada por lo previsto en el apartado cuarto de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 antes mencionado.

4. Sentado lo anterior, debe analizarse el fondo de la cuestión planteada, referido al acceso a los informes de expertos y de autoridades sanitarias, mencionados en declaraciones públicas realizadas por la Ministra de Igualdad relativas a la celebración de las movilizaciones del día 8 de marzo.

Debemos comenzar en primer lugar aclarando que estos informes no se citan en la entrevista que aparece publicada en los medios de comunicación, aportada por el reclamante, en la que se habla únicamente de que *“hicimos en todo momento lo que dijeron los expertos y las autoridades sanitarias”*. No obstante, la Administración no ha negado la existencia de dichos

⁷ <https://www.lavanguardia.com/vida/20200130/473218070980/oms-emergencia-internacional-coronavirus-wuhan.html>

⁸ <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>

informes, cuya existencia, por otra parte, puede presumirse por cuanto sería la vía por la que los expertos y autoridades sanitarias habrían comunicado su criterio respecto de la celebración de las citadas movilizaciones y cuya elaboración debe tenerse pues por probable y posible.

Asimismo, como se ha señalado en los antecedentes de hecho, la Administración, deniega la información solicitada por resultar a su juicio de aplicación dos causas de inadmisión de las contempladas en el artículo 18.1. En concreto, la de su apartado b), que se refiere a información auxiliar o de apoyo y la de su apartado e), sobre solicitud abusiva ajena a los fines que marca la LTAIBG. Sobre este último punto, debemos aclarar que, si bien el texto de la resolución dictada hace referencia al art. 18.1 d), que permite inadmitir solicitudes que *dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente*, entendemos que se trata de un error tipográfico que no desvirtúa el hecho de que, tanto en la resolución como posteriormente en el escrito de alegaciones, la administración se refiera a que la solicitud de información, a su juicio, tiene carácter abusivo y no persigue la finalidad de transparencia que persigue la LTAIBG.

Más en concreto, la Administración, en su respuesta al reclamante, entiende que *Lo que se solicita en esta petición es precisamente información contenida en opiniones*. Posteriormente, en vía de reclamación, añade que *No se le deniega, pues, su pretensión por el formato que pudiera tener documento alguno, sino porque aquella se basa en unas declaraciones; circunstancia que, además de entrar en las mencionadas causas de inadmisión del artículo 18.1 e), también ha de considerarse como auxiliar –art. 18.1 b)- pues la información que pudo recibir la Ministra de Igualdad tendría un carácter auxiliar y de apoyo, en el sentido establecido por la Ley de Transparencia, respecto de la información emitida formal y públicamente por las autoridades sanitarias*.

Ciertamente, viendo la cronología de los hechos tal y como se han producido, debe valorarse esta primera respuesta de la Administración como insuficiente, por falta de la motivación exigida en estos casos para poder aplicar la causa invocada, en los términos que señala la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, que citaremos también más adelante, ya que la Administración se limita a invocar la causa de inadmisión del artículo 18.1 b), pero no analiza convenientemente porqué resulta aplicable, algo que posteriormente intenta subsanar aunque sin aportar, a nuestro juicio, argumentos más determinantes.

Asimismo, y para delimitar el ámbito material de la presente reclamación, recordamos que la solicitud de información no se refiere a las declaraciones de la Ministra, que son públicas; tampoco a las declaraciones de los expertos y de las autoridades sanitarias (nacionales o

internacionales) que se citan en las mismas, sino que lo realmente requerido son los informes escritos probablemente existentes a esa fecha, elaborados por éstos últimos y relacionados con la decisión pública de mantener la convocatoria y asistencia a la movilización del 8 de marzo.

En este punto, consideramos conveniente recordar que, a pesar de que tanto en la resolución frente a la que se presenta reclamación como en el escrito de alegaciones se reitera que nos encontramos ante *declaraciones de naturaleza política* cuyo control no se enmarca en los fines previstos en la LTAIBG, esta afirmación parte de una concepción errónea del objetivo de dicha norma. En efecto, los pilares en los que se asienta la LTAIBG son el conocimiento de la actuación de los Organismos Públicos y del proceso de toma de decisiones al objeto de garantizar la rendición de cuentas por toda actuación que tenga relevancia pública. Así, tanto el conocimiento de la toma de decisiones públicas- en este caso, el mantenimiento de la convocatoria de una movilización en unas fechas cuanto menos cercanas a la declaración de emergencia sanitaria internacional- como la motivación en la que se basan las mismas como mecanismo de rendición de cuentas- en este supuesto, las informaciones recibidas de expertos y autoridades sanitarias- se encuadran plenamente en la *ratio iuris* de la LTAIBG que, recordemos, se expresan en estos términos en el Preámbulo de la norma: *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.*

5. Respecto de la primera de las causas de inadmisión en las que se basa la Administración para denegar la información solicitada debemos recordar el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, aprobado por este Consejo de Transparencia, elaborado en virtud de las potestades conferidas por el artículo 38.2. a) de la LTAIBG, en el que se razona lo siguiente:

“(..) En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1. b), cabe concluir 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.

*Así pues, concluimos que **es el carácter auxiliar o de apoyo** de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. b), de la Ley 19/2013.*

En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende 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.

Por su parte, los Tribunales de Justicia se han pronunciado respecto de la aplicación de esta causa de inadmisión en los siguientes términos:

La Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

*“Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la **conformación de la voluntad pública del órgano**, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”*

“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.

Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

Por su parte, la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017 indica lo siguiente:

*“(...) 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."

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, 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.(...) Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley*

6. Aplicado lo indicado anteriormente al presente caso, y dado que información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional y que los documentos 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, consideramos que la información solicitada, relativa a una materia de tanta relevancia pública y social y que, como argumentamos anteriormente, ha fundamentado una decisión pública concreta y determinada, no puede en ningún caso ser calificada como información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo.

Así, de acuerdo como los diferentes pronunciamientos judiciales que, por otra parte, realizan un análisis de la finalidad perseguida por la Ley de Transparencia, información auxiliar o de apoyo es aquella que, sin tener transcendencia en la decisión pública adoptada, ha sido elaborada, consultada o analizada al objeto de conformar la decisión pública. Dicha naturaleza atendiendo al hecho incuestionable de que lo que se solicita son los informes u opiniones en los que se basó la decisión pública de mantener la convocatoria de las

movilizaciones con motivo del Día Internacional de la Mujer y que ha sido utilizado como fundamento o apoyo de dicha decisión por parte los máximos responsables públicos, no puede predicarse del objeto de la solicitud de información analizada en el presente expediente.

Por todo ello, entendemos que no resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG.

7. Por otro lado, y en lo que respecta a la aplicación de la otra causa de inadmisión que aplica la resolución recurrida, la prevista en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG, la Administración fundamenta la denegación de la información solicitada en que *la aclaración de declaraciones de naturaleza política quedaría fuera del ámbito objetivo de aplicación de la citada norma.*

En el escrito de alegaciones remitido tras la presentación de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Administración añade, tras citar el preámbulo y el artículo 1 de la Ley, que *La presente solicitud no puede ser reconducida en los términos señalados a ninguna de estas finalidades, sino que, como se hizo constar en la resolución anterior, se trata de una solicitud que pretende que se justifiquen documentalmente unas declaraciones de naturaleza política efectuadas por un miembro del Gobierno. El carácter abusivo de la solicitud no puede limitarse a un punto de vista cuantitativo, sino que debe contemplarse al mismo tiempo la vertiente cualitativa. (...) Además, a juicio de este Departamento, las garantías recogidas en la Ley de Transparencia no pueden derivar en que los miembros del Gobierno, cuando efectúan declaraciones políticas, tengan que acreditarlas posteriormente ante cualquier ciudadano que así lo exigiera, con independencia, además, de la finalidad de tal exigencia. De lo contrario, en la práctica se estaría estableciendo un nuevo control de naturaleza política que, lógicamente, excedería de los controles que el marco constitucional establece sobre el poder ejecutivo. Y ello sin mencionar el propio principio de proporcionalidad que también se vería vulnerado si las declaraciones de los miembros del Gobierno hubieran de sujetarse a esta suerte de controles.*

Frente a estas afirmaciones, debemos reiterar que la información solicitada, como ya se ha señalado repetidamente, son los informes de expertos y de autoridades sanitarias tanto nacionales como eventualmente internacionales sobre la situación sanitaria en España y en base a los cuales se adoptó la decisión de mantener la convocatoria de las manifestaciones del 8 de marzo. Las declaraciones públicas de la Ministra- cuyo control no es objeto de la presente reclamación sino que, antes al contrario, permiten concluir que la decisión de mantener la convocatoria de las movilizaciones estuvo avalada por las indicaciones recibidas por parte de *expertos y autoridades sanitarias* – fundamentan no sólo la existencia de la

información solicitada sino también la relevancia de las mismas respecto de la decisión adoptada.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado con anterioridad sobre la relación entre las declaraciones públicas realizadas por representantes públicos y el acceso a la información o fundamentación en la que las mismas se sostienen. Así, por ejemplo, en el expediente [R/0025/2018](#)⁹, el objeto de la solicitud de información eran *los informes y/o estudios y/o documentos públicos que sustenten la exposición de datos y las afirmaciones realizadas por el entonces Ministro de Economía, Industria y Competitividad en un Pleno del Congreso de los Diputados*. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dictó resolución por la que estimaba el derecho del solicitante a acceder a los documentos y/o informes en los que sustentaran las declaraciones públicas realizadas en lo que fue una aplicación directa de la consideración de la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno como *ejes fundamentales de toda acción política* tal y como predica el Preámbulo de la norma.

8. En relación a la causa de inadmisión aludida, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó, en fecha 14 de julio de 2016, el Criterio Interpretativo nº 3, que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter abusivo y se pronuncia en los siguientes términos:

Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

*Así, 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:*

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html

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 pueda 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 LTAIBG.*
- *Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.*

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública. Así, la Sentencia en Apelación nº 34/2019, de la Audiencia Nacional, de 10 de diciembre de 2019, argumenta lo siguiente:

“(…) si bien la Ley no exige que el solicitante de información razone el porqué de la solicitud, los motivos por los que la solicita podrán ser tenidos en cuenta al momento de dictarse la resolución.

En el presente caso, y como refuerzo a la argumentación que venimos mantenido en la presente resolución, resulta claro a nuestro juicio que la solicitud de información realizada se encuadra dentro de la finalidad de transparencia de la LTAIBG y, por lo tanto, se encuentra justificada por la misma debido a que, como hemos indicado reiteradamente, se trata de información que pretende i) someter a escrutinio la acción de los responsables públicos ii) conocer cómo se toman las decisiones públicas y iii) conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Por lo expuesto, entendemos que no existen argumentos que permitan inadmitir la solicitud de información en aplicación de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 e) y, en consecuencia, y de acuerdo a lo recogido en los apartados precedentes, la presente reclamación ha de ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 12 de mayo de 2020, contra la resolución del MINISTERIO DE IGUALDAD, de fecha 8 de mayo de 2020.

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

- *Los informes de esos expertos que cita la Ministra y los informes de las autoridades sanitarias en los cuales se basó la Ministra para continuar con el 8-M.*

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, número 1¹⁰](#), 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 octubre¹¹](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>



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](#)¹².

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

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>