



Resolución 444/2019

S/REF: 001-034731

N/REF: R/0444/2019; 100-002668

Fecha: 19 de septiembre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Política Territorial y Función Pública

Información solicitada: Implantación del expediente electrónico en la AGE

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó 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 21 de mayo de 2019, la siguiente información:

Estado de implantación del Expediente Electrónico en la administración General del Estado.

2. Mediante resolución de 24 de junio de 2019 el MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA contestó al solicitante en los siguientes términos:

(...)Una vez analizada la solicitud, esta Secretaría General de Administración Digital resuelve

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

conceder el acceso a la información a que se refiere la solicitud de [REDACTED].

Señalar en primer lugar que la normativa aplicable al expediente electrónico emana de las Leyes 39/2015 y 40/2015 y se detalla en el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y en sus normas técnicas de Expediente electrónico y Documento electrónico, aprobadas mediante sendas Resoluciones:

- Resolución de 19 de julio de 2011 (BOE de 30 de julio), de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico
- Resolución de 19 de julio de 2011 (BOE de 30 de julio), de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico

Para hacer factibles técnicamente el documento y expediente electrónico, así como para facilitar su implantación en todas las administraciones públicas, la Secretaría General de Administración Digital ha creado un conjunto de herramientas, servicios, y protocolos que permiten la gestión de expedientes electrónicos.

Ver detalle en:

https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Racionaliza_y_Comparte/catalogo-servicios-admon-digital.html#.XOOI6NIza1s

Dentro de las herramientas ya disponibles, hay que destacar la solución InSide.

InSide es un sistema para la gestión de documentos y expedientes electrónicos, que hace posible su almacenamiento y recuperación según las reglas del ENI. Supone la gestión documental íntegramente electrónica de los documentos de la gestión viva del expediente, como paso previo al archivado definitivo de la documentación en un formato interoperable y duradero.

Además, integra servicios de Interconexión con la Administración de Justicia y en general, con otras administraciones. Esta herramienta permite almacenar y gestionar expedientes en formato ENI, permitir convertir documentos o expedientes no ENI al formato adecuado, así como funcionar de punto único de intercambio de expedientes electrónicos entre administraciones públicas y también con órganos judiciales.

Además, en el Punto de Acceso General, existe un validador oficial de formato ENI para documentos y expedientes que puede ser utilizado por todos los ciudadanos y funcionarios

para garantizar que los expedientes y documentos cumplen la normativa técnica. Este validador se apoya en INSIDE para ello.

Por último, también se ha desarrollado la herramienta ARCHIVE como sistema de archivo electrónico definitivo de expedientes en formato ENI. Esta herramienta recoge los expedientes cerrados para poder conservarlos a lo largo del tiempo garantizando su integridad, acceso, etc. Los funcionarios archiveros de las administraciones públicas pueden utilizar esta herramienta para gestionar su archivo electrónico definitivo a la vez que internamente se realizan de forma automática tareas de conservación de formatos software, hardware y firmas electrónicas.

Los temas más relevantes del expediente electrónico, para el próximo bienio, son los siguientes:

- *Mejora de la usabilidad del interfaz web de INSIDE.*
- *Ampliar los juzgados disponibles para remisión de expedientes desde INSIDE hasta completar el 100% de los juzgados españoles.*
- *Remisión a órganos judiciales con entidades (DIRE).*

Por último recordar que en la herramienta DATAOBSAE sita en:

<http://dataobsae.administracionelectronica.gob.es> se publican numerosos indicadores generales y específicos de Administración electrónica (entre ellos los referidos a Inside).

3. Frente a esta respuesta y con fecha de entrada el 25 de junio de 2019, el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la que argumentaba lo siguiente:

La información solicitada se trata de una pregunta muy concreta: "Estado de implantación del expediente digital en la Administración General del Estado". La SGAD no contesta a esta pregunta, y se refiere las herramientas que utiliza la AGE para tratar el expediente electrónico.

Mi pregunta va dirigida al estado de implantación que existe del mismo dentro de la AGE, sin necesidad explicar que herramienta se utiliza

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

4. Recibida la reclamación, con fecha 27 de junio de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, al objeto de que efectuase las alegaciones que se considerasen oportunas.

Mediante escrito de entrada el día 22 de julio de 2019, el mencionado Departamento realizó las siguientes alegaciones:

1º.-La solicitud del [REDACTED] se concreta en: “Estado de implantación del Expediente Electrónico en la Administración General del Estado”. Dado el carácter genérico de la solicitud y su muy amplia formulación, se estimó como mejor respuesta al interesado el proporcionarle una visión de la situación global de implantación del expediente electrónico en la AGE.

2º.- Partiendo de la premisa anterior, se señalaron en la respuesta los diferentes elementos que conforman la situación actual del expediente electrónico en el ámbito de competencias de la SGAD, con las informaciones y datos de los que se dispone.

Por ello, se reflejaron en la contestación los elementos necesarios para la implantación real y efectiva del expediente electrónico en la AGE, tales como:

- * Soporte normativo actual del expediente electrónico
- * Herramientas técnicas creadas por la SGAD ya disponibles para hacer realidad el expediente electrónico. Se mencionan: InSide, validador oficial de formato ENI y ARCHIVE.
- * Mejoras técnicas previstas para el próximo bienio.
- * URL´s1 con información cualitativa y cuantitativa

3º.- Es importante señalar que el desarrollo del expediente electrónico en la AGE, no está totalmente instrumentado, ni completado, al depender de la entrada vigor en octubre de 2020 de algunos aspectos de la Ley 39/2015, en particular: las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, así como de la aprobación y entrada en vigor del proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector público, en materia de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

Por ello, en los próximos años es de esperar que se concrete desde el punto de vista jurídico, funcional y técnico el desarrollo del intercambio de documentos y/o expediente electrónico en

la AGE y sus Organismos Públicos.

4º.- Se debe tener en cuenta, además, que para disponer de un conocimiento detallado del estado de implantación del expediente electrónico y del uso de las herramientas puestas a disposición por la SGAD en la AGE, habría que solicitar información a todos los departamentos ministeriales y organismos públicos, al objeto de conocer la situación específica de cada uno de ellos, dado que la SGAD no dispone de esta información. En algunos casos, los departamentos y organismos reutilizan las herramientas puestas a disposición por la SGAD de forma autónoma y adaptada a sus necesidades organizativas y procedimentales. En otros casos, los organismos pueden disponer de soluciones propias ya operativas que les proporcionen similares o superiores funcionalidades a las que les ofrecen las aplicaciones de la SGAD. No existe por tanto un informe, un catálogo del uso de aplicaciones utilizadas por cada departamento, organismo o entidad vinculada o dependiente, o un análisis sobre el grado de implantación del expediente electrónico en cada uno de los ámbitos señalados.

Por todo lo expuesto se considera que la Secretaría General de Administración Digital ha tratado, dentro de sus competencias, de proporcionar toda la información a su alcance sobre este asunto y de indicar al interesado dónde puede consultar información complementaria o auxiliar sobre este particular, siempre desde la perspectiva de ampliar y reforzar la transparencia de la acción pública.

5. Igualmente con fecha 22 de julio de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015](#)³, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión.

Ese mismo día tuvieron entrada las siguientes alegaciones del reclamante:

Habiendo recibido el día 22 de julio las alegaciones de la SGAD, formulo las mías en respuesta como sigue:

1º. Es técnicamente imposible que la SGAD (órgano competente en Administración Electrónica), no conozca el estado de implantación del expediente electrónico dentro de la AGE, ya que es necesario conocer su estado actual para poder desarrollar la implantación antes de la entrada en vigor de las disposiciones de la Ley 39/2015 en octubre de 2020. Si no

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

lo conociera, la SGAD no podría dotar correctamente a la AGE de las herramientas necesarias, haciendo que la citada Ley no se pudiera aplicar, derivando en una situación de excepcionalidad ya que la Administración estaría obligada a contar con esta herramienta para cumplir dicha norma.

2º. La SGAD es el órgano competente para conocer y desarrollar la Administración Electrónica dentro de la AGE, tal y como lo define el Real Decreto de estructura orgánica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, por lo tanto no sería necesario evacuar consultas a todos los Ministerios que forman la AGE.

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](#)⁴, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

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

3. En primer lugar, y si bien el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte la apreciación de la Administración en el sentido de que los términos de la solicitud son ciertamente genéricos- en el entendido, por otro lado y en relación con la respuesta proporcionada, que el estado de implantación de una medida, en este caso, el expediente

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>

electrónico, pasa por conocer las herramientas destinadas a la consecución del objetivo final, esto es, su implantación- no es menos cierto que, para estas circunstancias, el art. 19.2 de la LTIBG prevé expresamente que

Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

Trámite que no consta que se haya realizado en el presente caso.

4. Sentado lo anterior y ya sobre el fondo del asunto, el reclamante aclara en el escrito de reclamación dirigido al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que su solicitud iba dirigida a conocer el grado de implantación- con independencia de las medidas destinadas a facilitar este proceso, de la que ya se le informaba en la resolución de respuesta a su solicitud- del expediente electrónico en la Administración General del Estado.

Esta cuestión es aclarada por la SECRETARÍA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL (SGAD- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA) en el escrito de alegaciones remitido tras la presentación de la reclamación por el interesado en el que expone los elementos que requieren la implantación *real y efectiva* del expediente electrónico, entre las que se incluyen medidas técnicas a adoptar en los próximos años, y señala que, debido a la diversidad de situaciones- existiendo Organismos que utilizan las instrumentalidades puestas a disposición por la SGAD y otros que han desarrollado sus propias funcionalidades- *no existe por tanto un informe, un catálogo del uso de aplicaciones utilizadas por cada departamento, organismo o entidad vinculada o dependiente, o un análisis sobre el grado de implantación del expediente electrónico en cada uno de los ámbitos señalados.*

Teniendo en cuenta lo anterior, y más allá de lo que indica el reclamante en su escrito de respuesta al trámite de audiencia llevado a cabo, ha de recordarse que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha afirmado reiteradamente, por ejemplo, en el expediente [R/0505/2017](#)⁶, que *el objeto de una solicitud de información debe ser cualquier contenido o documento en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTAIBG (art. 13 de la LTAIBG).*

6

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html)

Por lo tanto, y a pesar del escepticismo con el que parece acoger el reclamante la afirmación de la SGAD, que dice carecer del dato concreto del actual grado de implantación del expediente electrónico en la AGE, no disponemos de datos que acrediten lo contrario y, por lo tanto, podemos afirmar que la información solicitada por el interesado no existe.

En tales circunstancias, debemos concluir con la desestimación de la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 25 de junio de 2019, contra resolución de 24 de junio de 2019 del MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 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
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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>