



Resolución 231/2022

S/REF: 001-063866

N/REF: R/0067/2022; 100-006317

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Información solicitada: Información y documentos de tramitación del expediente relativo a revisión del grado de incapacidad.

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 20 de diciembre de 2021 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, 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:

«De la Consejería de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en Venezuela, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicito la siguiente información relativa al expediente N.º 132.790 con referencia al procedimiento administrativo del que devino la resolución N.º 11.193 de la Dirección General de Migraciones, dado que no constan dichos documentos en la copia del expediente a la que he tenido acceso:»

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

PRIMERO: Solicito copia del acuerdo de iniciación del procedimiento y de su respectiva notificación al interesado. En su defecto, la publicación que haya servido a los efectos de la misma.

SEGUNDO: Solicito copia de la notificación de la revisión de grado de incapacidad y de su respectiva notificación al interesado.

TERCERO: Solicito copia de la notificación de audiencia posterior al dictamen-propuesta y de su respectiva notificación al interesado.

CUARTO: Solicito copia de notificación o constancia de audiencia previo a la redacción de propuesta de resolución y de su respectiva notificación al interesado.

QUINTO: Solicito información de la fecha de alta y la fecha de baja de lo que se conoce como la nómina de pago por razón de necesidad del interesado en el procedimiento.

SEXTO: De acuerdo a lo establecido en el R.D. 463/2020, modificado por el R.D. 465/2020, dado que la resolución fue dictada en plena vigencia del Real Decreto que declaraba el Estado de Alarma, solicito copia de la resolución motivada que fue emitida siguiendo las instrucciones de ley y la constancia donde el interesado manifiesta su conformidad con que no se suspendan los plazos.

SÉPTIMO: Según consta en la resolución N.º 427 de la Dirección General de Migraciones de fecha 21 de marzo de 2019, debía llevarse a cabo una revisión de incapacidad en fecha 12/09/2019, que no ocurrió. Solicito copia de la notificación del cambio de fecha al interesado.

OCTAVO: Solicito así mismo, identificación de las autoridades y personal al servicio de la Administración bajo cuya responsabilidad se tramitaron estos procedimientos.

El expediente N.º 132.790 fue finalizado por vía administrativa según consta en la resolución de fecha 16/11/2020 emitida por la Secretaría de Estado de Migraciones.»

No consta respuesta de la Administración.

- Mediante escrito registrado el 26 de enero de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) manifestando, en resumen, lo siguiente:

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

«Solicitó copia de varios documentos que deben haber sido generados en el ejercicio de un procedimiento administrativo según indica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por lo tanto, documentos emitidos en el ejercicio de las funciones propias de la mencionada Consejería.

A día de hoy, más de un mes después, no consta ningún cambio en el Portal de la Transparencia fruto de mi petición de información. De lo que cabe inferir que la Administración ha desestimado mi petición por silencio administrativo.»

3. Con fecha 18 de mayo de 2022, el reclamante adjuntó al expediente de reclamación la comunicación de comienzo de tramitación de su solicitud de información recibida del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y la resolución de 20 de junio de 2022 dictada por el Ministerio sobre el acceso solicitado.
4. En la citada resolución de 20 de junio de 2022, la DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIONES del MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES contestó al solicitante lo siguiente:

«Con fecha 20 de diciembre de 2021 ha tenido entrada en la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, presentada por [REDACTED] la cual ha quedado registrada con el número 001-63866.

(...)

Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General de Migraciones resuelve lo siguiente:

Tal y como ciertamente apunta el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre se basa en el principio de rendición de cuentas por la actuación pública y, a tal objeto, indica en su Preámbulo que “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.”

De acuerdo con lo anterior, parece que la información solicitada no atiende a ninguna de estas finalidades, por lo que no se considera que pueda invocarse la Ley 19/2013, de 9 de diciembre para ejercer unos derechos que, por otro lado, el interesado ostenta por la normativa general que rige el procedimiento administrativo.

Ciertamente, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, “los interesados en un procedimiento administrativo tienen los siguientes derechos: a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; (...) el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución.(...) Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.”

Así, la solicitud de información, en los términos solicitados, incurre en la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.e) de esa ley que dispone que se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública “que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”, en los términos establecidos en el criterio interpretativo 3/2016, de 14 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En consecuencia y en virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, este Centro Directivo resuelve inadmitir a trámite la presente solicitud de acceso a la información pública que ha quedado identificada en esta resolución.»

5. Mediante escrito presentado el 23 de junio de 2022, el reclamante realizó las siguientes alegaciones:

«(...)Dado que la solicitud de información fue introducida el 20 de diciembre de 2021, estamos a poco más de 6 meses de aquel día. Notablemente más tiempo del que contempla la respectiva ley para notificar o resolver.

Es francamente muy llamativo que la petición de información que consta en la reclamación 100-006316 que presenté al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, haya sido admitida a trámite extemporáneamente, pero esta reclamación haya sido denegada, también de manera extemporánea, cuando las dos tienen como objetivo exactamente el mismo procedimiento.(...)»

6. Con fecha 15 de julio de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES al objeto de

que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. No consta la presentación de alegaciones.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) 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 Gobierno](#)³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. A la vez, 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 en la que se requerían una serie de documentos que no constaban en la copia del expediente nº 132.790, sobre revisión del grado de incapacidad del reclamante, al que había tenido acceso

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

El Ministerio requerido no respondió a la solicitud en plazo, por lo que, con arreglo al artículo 20.4 LAITBG, la mencionada solicitud se entendió desestimada por silencio y expedita la vía para interponer la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, el propio reclamante ha aportado a este procedimiento la comunicación de incoación de la tramitación de su solicitud y la resolución del Ministerio, de 26 de junio de 2022, que declara su inadmisión al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG por tratarse de una solicitud de información con carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley. Argumenta el Ministerio, en este sentido, que la información solicitada no atiende a ninguna de las finalidades de la LTAIBG, *«por lo que no se considera que pueda invocarse la Ley 19/2013, de 9 de diciembre para ejercer unos derechos que, por otro lado, el interesado ostenta por la normativa general que rige el procedimiento administrativo»*.

4. Teniendo en cuenta lo anterior cabe recordar, en primer lugar, que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»*.

En el presente caso, tal como se ha puesto de manifiesto, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

En el caso que nos ocupa, se constata también la falta de respuesta por parte del órgano a la solicitud de alegaciones formulada por el Consejo de Transparencia. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente, al no proporcionarle los motivos en los que se sustenta la negativa a conceder el acceso a la información con el fin de que pueda valorar adecuadamente las cuestiones planteadas por el reclamante.

5. La presente reclamación está relacionada con la R/66/2022 presentada por el mismo reclamante, que fue estimada por motivos formales (por tanto, sin necesidad de ulteriores trámites) en la resolución 127/2022, de 15 de julio, al haber facilitado el Ministerio requerido la información solicitada. En aquel caso se solicitaba el acceso al historial clínico del propio reclamante incluyendo los diversos informes médicos emitidos en relación con su incapacidad. La información facilitada, como pone de manifiesto el propio reclamante, forma parte del expediente n.º 132.790 de la Consejería de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social de la Embajada de España en Venezuela, que fue finalizado, en vía administrativa, en fecha de 16 de noviembre de 2020.

La referencia a este precedente resulta esencial porque la información que solicita en este caso el reclamante se refiere a ese mismo expediente n.º 132.790 al que, según reconoce, se le ha dado acceso. Es a raíz de ese acceso y de la constatación de la ausencia de determinados documentos que el ahora reclamante solicitó que se facilitaran las copias de las diversas notificaciones efectuadas en relación con la revisión de su grado de incapacidad, con los trámites de audiencia al interesado acordados y con las fechas de alta y baja de la nómina de *pago por razón de necesidad*.

En este caso, y a diferencia del precedente, el Ministerio no accede a proporcionar la información solicitada aduciendo la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, básicamente por considerar que lo solicitado no se compadece con la finalidad de la Ley de Transparencia.

No obstante, esta conclusión obvia que, según consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo —por todas, STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)— «*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*». En particular, y por lo que respecta a la eventual concurrencia de la causa prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, el Tribunal Supremo ha señalado que la persecución de un *interés meramente privado* no está prevista como causa de inadmisión en la ley, por lo que no puede sustentarse en ello la denegación del acceso a información pública.

En efecto, en la STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870) se recuerda, en primer lugar, que «en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven», añadiendo a continuación que «el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, (...) no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud» y remarcando, finalmente, que el *interés meramente privado* no puede reconducirse en todo caso a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG «porque la repetida causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley, sin que ninguna de las resoluciones denegatorias del acceso haya siquiera contemplado la concurrencia del requisito de la conducta abusiva, que no puede apreciarse en este caso».

En este caso, y en aplicación de la jurisprudencia reseñada y del Criterio Interpretativo CI/006/2016, de 14 de julio, de este Consejo, no puede apreciarse la concurrencia de la citada causa de inadmisión pues la solicitud de información del reclamante difícilmente puede considerarse (y nada se alega al respecto) como una solicitud *excesiva* —por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil; por suponer un riesgo para terceros o ser contraria a las normas, las costumbres y la buena fe, o porque, de ser atendida, requiera un tratamiento que paralice el resto de la gestión de la actividad diaria de los sujetos obligados—; característica, la de *excesiva* que ha de concurrir *cumulativamente* con la falta de justificación de la finalidad de la ley a que alude la resolución de inadmisión.

En conclusión, y con arreglo a lo expuesto, procede la estimación de la presente reclamación al no apreciarse la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *copia del acuerdo de iniciación del procedimiento y de su respectiva notificación al interesado. En su defecto, la publicación que haya servido a los efectos de la misma.*
- *copia de la notificación de la revisión de grado de incapacidad y de su respectiva notificación al interesado.*
- *copia de la notificación de audiencia posterior al dictamen-propuesta y de su respectiva notificación al interesado.*
- *copia de notificación o constancia de audiencia previa a la redacción de propuesta de resolución y de su respectiva notificación al interesado.*
- *información de la fecha de alta y la fecha de baja de lo que se conoce como la nómina de pago por razón de necesidad del interesado en el procedimiento.*
- *copia de la resolución motivada donde el interesado manifiesta su conformidad con que no se suspendan los plazos ex R.D. 463/2020, modificado por el R.D. 465/2020.*
- *copia de la notificación del cambio de fecha de la revisión del grado de incapacidad del interesado.*
- *Identificación de las autoridades y personal al servicio de la Administración bajo cuya responsabilidad se tramitaron estos procedimientos*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES 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 1⁶](#), 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 octubre⁷](#), 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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>