



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 22/12/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-080174

N/REF: 2447-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE JUSTICIA (actual MINISTERIO DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES).

Información solicitada: Informe de la abogacía del Estado.

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 2 de junio de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN, 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:

«Informe de la Abogacía del Estado relativo a la inclusión a la Seguridad Social española del personal laboral en el Reino Unido».

2. Con fecha 2 de junio de 2023 se le comunica al reclamante que la tramitación de la solicitud se realizará en el MINISTERIO DE JUSTICIA (actual MINISTERIO DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES).

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

No consta otra respuesta de la Administración.

3. Mediante escrito registrado el 30 de julio de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG poniendo de manifiesto que no ha recibido respuesta, más allá de la indicada.
4. Con fecha 1 de agosto de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE JUSTICIA (actual MINISTERIO DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES) solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 30 de agosto de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«Efectivamente, es cierto que el pasado 2 de junio de 2023 se presentó la solicitud de la que trae causa en expediente 00001-00080174. Pero también es cierto, y puede comprobarse en el expediente, que la solicitud llegó a la UIT de Justicia el día 6 de julio de 2023 y, en concreto, a este centro directivo, Abogacía General del Estado, órgano competente para resolver, el 7 de julio de 2023.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley 13/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: 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.

En suma: el plazo máximo para resolver este expediente por la Abogacía General del Estado expirará el próximo 7 de agosto de 2023».

5. El MINISTERIO DE JUSTICIA (actual MINISTERIO DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES) dictó resolución con fecha 7 de agosto de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« (...) De acuerdo con lo dispuesto en la letra b del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, 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

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

órganos o entidades administrativas. Una vez analizada la solicitud, este Centro Directivo considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente.

En el estudio de esta solicitud se ha tenido especialmente en cuenta la doctrina del propio Consejo de Transparencia en relación con los informes emitidos por la Abogacía General del Estado, recogida en la resolución núm. 267/2017 de 30 de agosto (...).

Así, los documentos auxiliares, notas internas o informes entre órganos dejan de serlo, efectivamente, y pasan a ser "resolutorios" desde la perspectiva del art. 18.1.b de la Ley 19/2013, cuando determinan el sentido (o el contenido in aliuunde) de la actuación administrativa.

Por tanto, atendiendo a los criterios precedentes, lo relevante a efectos de inadmitir la solicitud por este motivo es que el criterio de la Abogacía del Estado expresado en el informe solicitado se haya tomado en cuenta, bien para seguirlo, bien para apartarse de él, en la decisión que finalmente haya adoptado el órgano administrativo sobre la materia a la que la consulta formulada a la Abogacía del Estado se refiere.

En el caso que nos ocupa, el informe sobre el que se solicita el acceso, el único que existe sobre la materia señalada en la solicitud, no incorpora criterio definitivo alguno sobre el asunto planteado, sino tan solo uno meramente inicial, acuñado tras una reunión interna de trabajo, y que podía constituir, en su caso, un punto de partida. El criterio inicial expresado en el informe no era, ni tan siquiera, definitivo dentro de la propia Abogacía General del Estado.

Dado ese carácter meramente inicial del criterio expresado en el informe, el mismo no ha dado lugar a una exteriorización de la voluntad administrativa (un acto administrativo fundado en el mismo) por lo que debe considerarse que su naturaleza es verdaderamente auxiliar.

En suma, debe descartarse que el informe "haya servido de sustento a una decisión o resolución definitiva de la Administración que tiene incidencia en la esfera de derechos y obligaciones de terceros afectados" o que "sea el fundamento de una actuación pública".

En consecuencia, según lo dispuesto en la letra b del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, este

Centro Directivo resuelve inadmitir el acceso a la información pública».

6. El 31 de agosto de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Sin que, habiendo comparecido a la notificación ese mismo día, haya presentado escrito alguno en el momento de elaborarse la presente resolución.

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*».

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, 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 <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&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a un informe de la abogacía del Estado.

El Ministerio requerido no respondió en el plazo legalmente establecido por lo que la solicitud de información se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, en fase de alegaciones en este procedimiento, la Administración resolvió denegando el acceso a la información por considerar que concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[!] a 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, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, lo que justifica en el hecho de haber recibido la solicitud de forma tardía. Pero esta circunstancia no es imputable al interesado, y además le era desconocida, ya que no le fue comunicada la fecha en que su solicitud tuvo entrada en el órgano competente para resolver.

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»*.

5. Sentado lo anterior, no puede desconocerse que el Ministerio requerido, aun de forma tardía, ha dictado resolución en la que pone de manifiesto el carácter auxiliar o de apoyo del informe solicitado, en la medida en que constituye un punto de inicio y no contiene criterio alguno sobre el que fundamente o vaya a fundamentar una concreta toma de posición en la materia.

Sobre la eventual consideración de la información como *auxiliar o de apoyo*, este Consejo ya ha señalado que, tomando como punto de partida la interpretación restrictiva de las causas de inadmisión previstas en la LTAIBG, es necesario partir de un *enfoque sustantivo* que atienda a la verdadera naturaleza de la información y no a su denominación formal. Desde esta perspectiva, podrán inadmitirse aquellas solicitudes que estén referidas a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; o (VI) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Se ha subrayado, asimismo, 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»*. Y en la misma línea la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), remarca que los informes (o comunicaciones) a que se refiere el artículo 18.1.b) LTAIBG 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.

6. La aplicación de la precedente doctrina a este caso, conduce a la confirmación del criterio del órgano requerido en la medida en que, tal como se ha adelantado, el informe cuyo acceso se pretende, único relativo a la eventual inclusión en la Seguridad Social del personal laboral en Gran Bretaña, *«no incorpora criterio definitivo alguno sobre el asunto planteado, sino tan solo uno meramente inicial, acuñado tras una reunión interna de trabajo, y que podía constituir, en su caso, un punto de partida. El criterio inicial expresado en el informe no era, ni tan siquiera, definitivo dentro de la propia Abogacía General del Estado.»*

Criterio frente al que el reclamante no ha presentado objeción alguna en el trámite de audiencia que le ha sido concedido.

7. En consecuencia, tal como ha venido entendiendo este Consejo en los casos en que la resolución de la solicitud de acceso se produce una vez interpuesta la reclamación

prevista en el artículo 24 LTAIBG, procede la estimación de la reclamación por razones formales al no haberse respetado el derecho del solicitante a acceder a la información en el plazo máximo legalmente establecido en el artículo 20.1 LTAIBG, habiendo sido necesaria la presentación de una reclamación ante este Consejo para ver plenamente reconocido su derecho.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE JUSTICIA (actual MINISTERIO DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES).

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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&p=20230301&tn=1#dacuarta>