

fuese como máximo 12 y la suma del número de tripulantes y pasajero no excediera nunca del máximo número de personas autorizadas a bordo por el fabricante."

Y en consecuencia, solicita:

- *Texto del mencionado criterio adoptado el 24 de mayo de 2006.*
- *Boletín, página web, o medio en que fue publicado, en su caso.*
- *Forma en que fue trasladado o comunicado dicho criterio a las Capitanías Marítimas».*

2. EL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA dictó resolución con fecha 13 de marzo de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«(...) el apartado b) del artículo 18.1 permite inadmitir a trámite las solicitudes "b) 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."»

La solicitud del interesado hace referencia a una comunicación interna en el que el Subdirector General competente, haciendo uso de sus funciones, daba instrucciones a las Capitanías Marítimas sobre cómo se debía cumplimentar en el Certificado de Navegabilidad los datos del número máximo de personas autorizadas a bordo, y les fue enviada a todas ellas mediante fax.

Además de lo anterior, el solicitante se interesa por el citado criterio interno al hilo de la Instrucción 5/2022, que no se encuentra vigente ni publicada en la intranet de esta Dirección General.

(...) En atención a los antecedentes y fundamentos de derecho descritos, procede INADMITIR la solicitud deducida por [REDACTED], sobre la base del artículo 18.1 b) de la LTAIBG».

3. Mediante escrito registrado el 16 de marzo 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 en la que pone de manifiesto lo siguiente (...):

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

« Que ha recibido resolución del Director General de la Marina Mercante 001-076713 por la que inadmite la solicitud sobre la base del artículo 18.1.b de la LTAIBG, a pesar de que admite que el contenido solicitado consiste en instrucciones que el Subdirector General competente daba a las Capitanías Marítimas de con qué criterio aplicar la norma.

Que de acuerdo con el Criterio Interpretativo 6/2015 del Consejo de Transparencia: 1) Tendrán la consideración de contenido auxiliar o de apoyo aquel que contenga valoraciones personales u opiniones del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; lo cual no es el caso puesto que en la instrucción que se solicita precisamente la Subdirección General adoptó un criterio y se lo comunicó a las Capitanías Marítimas para que lo siguieran, es decir, se manifiesta la posición del órgano.

2) Que la finalidad de la motivación que exige la ley es evitar que se deniegue información que tenga relevancia para el conocimiento de la toma de decisiones y que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan.

Que según artículo 7.a de la LTAIBG las “Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos”; que en consecuencia al ser la instrucción que se solicita la adopción de un criterio que supone una interpretación del derecho, no solo se debe acceder a la información solicitada sino que debería estar publicada como publicidad activa».

4. Con fecha 27 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA 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 21 de abril de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« 1. El solicitante plantea el acceso al contenido de un escrito que se menciona en la Instrucción de Servicio 5/2022 del Director General de la Marina Mercante. Esta Instrucción no se encuentra vigente ni publicada en la intranet de esta Dirección General. Fue revocada a las pocas horas de hacerse pública en citada intranet, y retirada de ese espacio el mismo día de su publicación.

Por ello, se está planteando una consulta de acceso a una información pública de la que se ha tenido conocimiento por el contenido de una Instrucción que no existe.

2. Respecto a la naturaleza misma del escrito de la Subdirección General de Calidad y normalización de Buques y Equipos, de fecha 24 de mayo de 2006, se trata de un documento de dos páginas con carátula de fax, en el que el Subdirector, a la vista de que se han venido detectando diferencias en la manera de cumplimentar una casilla del Certificado de Navegabilidad de las embarcaciones de recreo, relativa al número máximo de tripulantes y pasajeros, desea poner fin a la disparidad de soluciones adoptadas por las treinta Capitanías marítimas, y, haciendo uso de sus facultades de coordinación, les dirige una comunicación interna fijando la que él entiende es la cumplimentación correcta de la casilla destinada al número de tripulantes y número de pasajeros que constan en los Certificados de Navegabilidad, según las embarcaciones pertenezcan a la Lista Sexta o a la Lista Séptima, basándose en la normativa existente, y debiendo hacerse abstracción de lo que aparezca en la declaración de conformidad del fabricante.

3. El carácter auxiliar y de apoyo de este escrito se fundamenta en los siguientes argumentos, tomando como base el Criterio Interpretativo 006/2015, de 12 de noviembre, si bien es preciso exponer unos conceptos previos:

- El Certificado de Navegabilidad es un documento administrativo que se expide en el marco del procedimiento de abanderamiento y matriculación de la embarcación, actualmente regulado en el Real Decreto 1435/2010 (...)

- Este es un procedimiento administrativo reglado que se inicia con la solicitud del propietario de la embarcación ante la Capitanía Marítima correspondiente al puerto de matrícula elegido por él mismo, que hará todas las actuaciones necesarias para la tramitación del expediente. En el caso de que la resolución autorice el abanderamiento, la Capitanía Marítima registrará la embarcación en la Lista correspondiente del Registro de matrícula de buques. El interesado habrá de retirar de dicha Capitanía el correspondiente certificado de registro-permiso de navegación, el certificado de navegabilidad y la licencia de estación de barco, expedidos en el formato oficial.

(...)

- El certificado de navegabilidad se expide en el formato oficial que aparece en el anexo VII del RD 1435/2010 (...). En dicho modelo se aprecia la información que el inspector actuante debe reflejar, y la relativa al número máximo de las personas a bordo es solo una de ellas. (...)

La cumplimentación de la casilla relativa al número máximo de personas a bordo, entre tripulantes y pasajeros, que es el único objeto de la comunicación interna cursada a las Capitanías, no constituye un trámite en esos procedimientos, ya que se trata de una casilla más de entre todas las que figuran en el modelo oficial del anexo VII. Asimismo, por sí sola, esa cumplimentación no acarrea la producción de efectos jurídicos, porque es preciso rellenar todas las demás, y estampar el sello y la firma del funcionario actuante para ello. En este sentido, la comunicación interna del Subdirector se entiende que es información preparatoria de la actividad de las Capitanías y Distritos en su función de expedir el certificado de navegabilidad, ya que facilita la labor de cumplimentación de la citada casilla.

- No cabe hablar, por tanto, de que el escrito del Subdirector General contenga información relevante para el conocimiento de la toma de decisiones, que permita a los ciudadanos conocer cómo se toman las decisiones que les afectan. Como se ha dicho, el documento contiene indicaciones sobre el rellenado de una única casilla del certificado, y la expedición de éste es un acto reglado que la Administración marítima cumple en cuanto tiene constancia de la concurrencia de los elementos obligatorios del reconocimiento inicial. No hay lugar para la discrecionalidad o la libre apreciación de los mismos, ni para la formulación de juicios de oportunidad en la adopción de ninguna decisión, sino que el funcionario actuante se limita a llevar a cabo un acto reglado, debido, y con escrupuloso respecto a los requisitos y dictados establecidos en la normativa reglamentaria».

5. El 25 de abril de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 28 de abril de 2023, se recibió un escrito en el que se expone que:

« 1. Nos reiteramos íntegramente en todo lo expuesto en nuestra reclamación (...).

2. El documento que estamos solicitando existe, está en posesión de la DGMM, y en el mismo se fija la posición de la Subdirección General de Calidad y normalización de Buques y Equipos, quien en el uso de sus facultades de coordinación se lo remite a todas las Capitanías Marítimas, dando instrucciones para que cesen las diferencias en la forma de aplicar la norma; en consecuencia, no se trata de valoraciones personales u opiniones del autor; y por ello estaríamos fuera de las causas de inadmisión, de acuerdo con el Criterio Interpretativo 6/2015 del Consejo de Transparencia (...).»

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. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso al Criterio adoptado el 24 de mayo de 2006, remitido a las Capitanías Marítimas, para la cumplimentación correcta de la casilla de los Certificados de Navegabilidad destinada a establecer el número de tripulantes (trabajadores asalariados) a bordo de las embarcaciones de recreo en relación con el número de pasajeros.

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>

El Ministerio requerido dictó resolución en la que acuerda la inadmisión de la solicitud sobre la base del artículo 18.1.b) LTAIBG, alegando el carácter auxiliar y de apoyo del documento requerido; profundizando, en fase de alegaciones de este procedimiento, en los argumentos que le llevan a tal conclusión.

4. De acuerdo con lo antecedentes referidos y con lo afirmado por el Ministerio, la información que se solicita obra en poder del Ministerio con independencia de que el reclamante hubiera tenido conocimiento de su existencia a través de una instrucción que se encuentra actualmente derogada. En fase de alegaciones el Ministerio reconoce que tal criterio (reflejado en dos páginas) fue notificado a la Capitanías marítimas mediante fax a fin de poner fin a las disparidades detectadas respecto de la cumplimentación de la casilla. Se trata, por tanto, de información pública que obra en poder del Ministerio (extremo éste que no ha sido discutido en la resolución de inadmisión) debiéndose verificar, por tanto, si resulta procedente inadmitir la solicitud de acceso con fundamento en lo previsto en el artículo 18.1.b) LTAIBG referido a la información que tiene naturaleza auxiliar o de apoyo.

Desde la perspectiva señalada conviene recordar que, en la apreciación de la concurrencia de la citada causa de inadmisión, el elemento relevante no es tanto la denominación formal que se atribuya a la información, como su verdadera naturaleza sustantiva.

Así, tal como ha señalado este Consejo en el Criterio Interpretativo 006/2015, y se ha recordado recientemente en la resolución R CTBG 549-2023, de 7 de septiembre, la aplicación de esta causa de inadmisión exige que se atienda a la *condición* de información auxiliar o de apoyo y no a la *denominación* que se atribuya a la información o al soporte que la contiene; siendo la relación expresada en el precepto (notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos) un mero elenco de ejemplos que no implica necesariamente que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

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

- Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;

- Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
 - Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
 - La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
 - Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.
5. En este caso, el Ministerio considera que el criterio cuyo acceso se pretende es información auxiliar en la medida en que se trata de una comunicación interna de la Subdirección preparatoria de la actividad de las Capitanías en materia de certificados de navegabilidad, a fin de facilitar la labor de cumplimentación de la casilla relativa al número máximo de tripulantes y pasajeros y reducir las disparidades detectadas. Añade, en este sentido, que *«la cumplimentación de dicha casilla no acarrea la producción de efectos jurídicos, porque es preciso rellenar todas las demás, y estampar el sello y la firma del funcionario actuante para ello»*.

Ciertamente, de las alegaciones presentadas ante este Consejo se desprende que el Criterio cuyo acceso se pretende no ha sido publicado en ningún boletín oficial, ni en la web del departamento ni en ningún otro medio, porque fue remitido por fax a las diversas capitanías como una comunicación interna –y, en este sentido, la segunda parte de la solicitud de información ha obtenido ya respuesta–.

No obstante, el hecho de que el mencionado criterio fuera trasladado por canales internos, con carácter interpretativo, no determina automáticamente su naturaleza auxiliar o de apoyo. En efecto, atendiendo a su contenido, en la medida en que contiene las pautas interpretativas para la cumplimentación de parte del Certificado de Navegabilidad, resulta relevante en la adopción de la decisión final y tiene una proyección externa.

Es cierto que el criterio tiene como finalidad la de coordinar la actividad de las diferentes capitanías (componente interno organizativo) pero también lo es que al establecerse que el número de trabajadores asalariados a bordo de las embarcaciones de recreo de lista 6ª será el solicitado por el propietario de la embarcación, siempre que el número de pasajeros fuese como máximo 12 y la suma del número de tripulantes y pasajeros no exceda del máximo número de personas autorizadas a

bordo por el fabricante, se está fijando una condición que tiene efectos *ad extra* (componente externo), constatándose la existencia de un interés público en su acceso.

Existe, en esta línea, un consolidado criterio de este Consejo según el cual 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*». Esto es, la información a que se refiere el artículo 18.1.b) LAITBG es aquella que tiene un ámbito exclusivamente interno, pero no la que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

6. De acuerdo con lo expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos, y atendiendo a los términos de la solicitud de información, procede la estimación parcial de esta reclamación por no resultar de aplicación la causa de inadmisión invocada por el Ministerio, pero haberse dado ya respuesta a la información sobre el *Boletín, página web, o medio en que fue publicado* el criterio (que fue remitido por fax).

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, de fecha 13 de marzo de 2023.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Criterio adoptado el 24 de mayo de 2006, remitido a las Capitanías Marítimas, para la cumplimentación correcta de la casilla destinada al número de tripulantes y número de pasajeros que constan en los Certificados de Navegabilidad.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN 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 23.1⁷](#), 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

R CTBG
Número: 2023-0822 Fecha: 05/10/2023

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>