



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 06/07/2023
HASH: 03d08896a8e676b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-073483

N/REF: Expediente 58/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

Información solicitada: Informe sobre ejecución insuficiente de los fondos europeos.

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 3 de noviembre de 2022, al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 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:

« Con fecha de 3 de noviembre de 2022 el diario El país publicó una noticia titulada "El Gobierno reconoce en un informe interno una ejecución insuficiente de los fondos europeos" (<https://elpais.com/economia/2022-11-03/el-gobierno-reconoce-una-ejecucion-insuficiente-de-los-fondoseuropeos.html>).

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

En relación con dicha noticia solicito el informe interno del Ministerio al que se hace referencia».

2. No consta respuesta de la Administración previa a la reclamación.
3. Mediante escrito registrado el 5 de diciembre de 2022, 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 con el siguiente contenido:

«No se ha contestado a mi solicitud de acceso a la información. Cabe destacar que la solicitud fue presentada en origen ante el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Este Ministerio, el mismo día que la solicitud fue presentada, se la remitió al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones por considerarle competente para la tramitación y resolución de la solicitud. Sin embargo, con fecha de 5 de noviembre de 2022 el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, con un comentario que carece de firma ni fecha, volvió a remitir la solicitud al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana».

4. Con fecha 13 de enero de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio de Transportes, movilidad y Agenda Urbana solicitando 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 23 de febrero de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« Desde esta Secretaría de Estado se interpretó la solicitud de información en relación con las funciones y competencias que legal y reglamentariamente le corresponden, ciñéndose por tanto al análisis de la solicitud formulada por el reclamante desde dicha perspectiva.

En este sentido, y tras analizar la noticia que el reclamante recogía en su solicitud mediante un hiperenlace, desde este Departamento se constató que dicha noticia hacía referencia a un documento interno de trabajo elaborado por el MISSM sobre el cual este Departamento, a través de su Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, formuló una observación consistente en matizar una afirmación que se llevaba a cabo en el mismo.

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

En particular, el supuesto informe al que se refiere la noticia, y sobre el cual desde esta Secretaría de Estado se formularon observaciones, sería una memoria distribuida previamente a una convocatoria de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos para el tratamiento de uno de sus asuntos (“Acuerdo por el que se incorporan ocupaciones en el Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura”). Desde esta Secretaría de Estado, tras examinar el texto preliminar que fue recibido por correo electrónico, se propuso la inclusión de una nota al pie de página relativa a la ejecución presupuestaria por parte del MITMA de los fondos destinados al PRTR en el ejercicio 2021 a fin de evitar confusiones y clarificar que no existía contradicción entre la ejecución presupuestaria y la ejecución real de los proyectos del MITMA en el PRTR. Esta observación fue aceptada por el MISSM, incluyéndose definitivamente el párrafo propuesto por el MITMA al documento de trabajo.

En definitiva, la información que dicho documento contiene y que fue elaborada por el MITMA se limita a una nota aclaratoria de lo indicado en la página 4 de la memoria. Por su parte, en cuanto a la naturaleza de la memoria, se considera la misma como un documento de trabajo que cumpliría con los requisitos que la doctrina de ese Consejo recoge en relación con la documentación auxiliar o de apoyo (y por tanto, susceptible de pertenecer al ámbito del art. 18.1.b) LTAIBG), de acuerdo con lo señalado en el CI/006/2015, en particular, al tratarse de una memoria en la que figuran una serie de consideraciones de carácter técnico en relación con la incorporación en el Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura de una serie de profesiones. Esta memoria, de la cual en esta Secretaría de Estado sólo dispone de su versión sin firmar en formato Word, se presentó en la reunión de 24 de octubre de 2022 de la CDGAE, junto con el borrador de Acuerdo a propuesta del MISSM, que no fue aprobado, por lo que difícilmente puede dejar de considerarse como una mera documentación auxiliar y, por lo tanto, no susceptible de ser revelado a terceros a través de los mecanismos que dispone la LTAIBG».

Se adjunta al escrito de alegaciones la resolución dictada en fecha 9 de febrero de 2023 por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en la que se contestaba al solicitante lo siguiente:

«En relación con la información a la que se refiere el interesado, es necesario comenzar indicando que el documento al que hace referencia la noticia señalada en la solicitud es un documento de trabajo respecto del cual por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) se formularon observaciones,

siendo las mismas el ámbito propio sobre el cual se analiza la referida solicitud, ya que asimismo el informe no fue elaborado como tal por este Departamento, sino por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

En este caso en particular resulta aplicable la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG, precepto que establece la inadmisión de aquellas solicitudes de información “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 cual se ajusta al caso presente en tanto que la información contenida en el artículo periodístico, en lo que al MITMA se refiere, lo constituirían las observaciones que se formularon desde este Departamento al ya referido documento de trabajo elaborado por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. De acuerdo con lo indicado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CI/006/2015 y concordantes), tales observaciones no constituirían sino meras consideraciones que no gozarían de la condición de información pública que determina el artículo 13 de la LTAIBG, al tratarse de información auxiliar conforme al artículo 18.1.b), por lo que no cabe su remisión al interesado, procediendo por tanto inadmitirse su solicitud».

5. El 15 de marzo de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, se haya presentado escrito alguno.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

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>

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ 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 a un informe interno del Ministerio requerido mencionado en una noticia periodística en la que se reconocía una ejecución insuficiente de los fondos europeos.

La reclamación ante este Consejo se presentó al entenderse desestimada la solicitud por silencio. Con posterioridad, en la fase de alegaciones de esta reclamación, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana presenta escrito de alegaciones poniendo de manifiesto que el plazo para resolver no había vencido en la medida en que, aun habiéndose presentado la solicitud de información en fecha 3 de noviembre de 2022, no tuvo entrada en el órgano para resolver hasta el 12 de diciembre del mismo año, momento en que empieza el cómputo del mes establecido en el artículo 20 LTAIBG. A lo anterior se añade que, en fecha 11 de enero de 2023, se notificó al interesado la ampliación del plazo para resolver, por lo que el plazo para resolver finalizaba el 13 de febrero de 2023 (al ser el 12 de febrero un día inhábil), habiéndose dictado la resolución en fecha 9 de febrero.

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

La resolución, que se acompaña al escrito de alegaciones, acuerda la inadmisión de la solicitud en aplicación de la casusa prevista en el artículo 18.1.b), por considerar que se trata de información de *carácter auxiliar o de apoyo*

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l] 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, si bien la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana afirma en el trámite de alegaciones que no había vencido el plazo máximo para resolver, en los términos antes expuestos, no resulta aceptable la demora en las comunicaciones que se produjo entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para dilucidar, simplemente, cuál de ellos era competente para resolver la solicitud.

En la misma línea, este Consejo considera que no se ha justificado debidamente la ampliación de plazo previsto en la LTAIBG para responder a esta solicitud. Ciertamente, el segundo párrafo del artículo 20.1 LTAIBG señala que el plazo previsto en esta ley *«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»*. Pero es criterio consolidado de este Consejo [criterio CI/005/2015, de 14 de octubre] que la ampliación de plazo para resolver, según el, de este Consejo se trata de una excepción al plazo general que debe ser convenientemente justificada en relación con dos supuestos: (i) *el volumen de datos o informaciones»* y (ii) *la complejidad de obtener o extraer los mismos*. Circunstancias que, de forma evidente, no se aprecian en este caso en el que, además, tras la ampliación del plazo se dicta una resolución de inadmisión.

A la vista de ello, cabe concluir que la resolución fue dictada fuera de plazo, por lo que 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. Por lo que se refiere al fondo del asunto, es preciso referirse al fundamento alegado por el Ministerio para la inadmisión: el artículo 18.1.b) LTAIBG que permite inadmitir de forma motivada aquellas solicitudes concernientes a información que pueda calificarse como *auxiliar o de apoyo*.

El punto de partida ha de ser la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión que impone la jurisprudencia —por todas, STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—, sin que quepa aceptar restricciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

En este caso, la mencionada interpretación estricta, tal como ha señalado este Consejo en el Criterio Interpretativo 006/2015, exige que se atienda a *la condición* de información auxiliar o de apoyo y *no 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.

Pero también se advierte 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»*. 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. La aplicación de los parámetros expuestos al presente caso evidencia, al entender de este Consejo, que la información solicitada tiene, en efecto, carácter de auxiliar o de apoyo a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG, en la medida en que el informe pretendido, de acuerdo con lo afirmado por el Departamento Ministerial, se refiere a una memoria distribuida previamente a una convocatoria de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) para el tratamiento de uno de sus asuntos, en la que figuran una serie de consideraciones de carácter técnico en relación con la incorporación en el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura de una serie de profesiones. Además, según se informa en el trámite de alegaciones, esta memoria se presentó en la reunión de 24 de octubre de 2022 de la CDGAE, junto con un borrador de Acuerdo que no fue aprobado.

Por todo ello, cabe concluir que se constata la naturaleza auxiliar o de apoyo del documento solicitado, por lo que no puede estimarse la reclamación en lo que se refiere al fondo del asunto, al resultar de aplicación la causa de inadmisión invocada, aunque deba estimarse por motivos formales, al no haberse respetado el derecho del solicitante a obtener una respuesta en el plazo máximo legalmente establecido, 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 TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, sin más trámites.

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>