



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 172/2021

S/REF: 001-052565

N/REF: R/0172/2021; 100-004915

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

Información solicitada: Documentos que haya elaborado Ernst & Young S.L. para un contrato menor en 2020

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el interesado solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, 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 20 de enero de 2021, la siguiente información:

Querría solicitar información sobre un contrato menor adjudicado por la Dirección General de Seguros y Planes de Pensiones a Ernst & Young, S.L, con fecha de 23 de septiembre de 2020.

El número de expediente de contrato es el siguiente: 202000000030.

El objeto del contrato es el siguiente: Contratación de servicios para el apoyo técnico en la elaboración del primer borrador del plan de recuperación y resiliencia de España.

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

En concreto, quiero solicitar acceso a los documentos que haya elaborado Ernst & Young S.L. con motivo de este contrato, en qué ha participado esta empresa y a qué documento se han incorporado las aportaciones realizadas por esta empresa.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, con fecha de entrada el 23 de febrero de 2021, 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, con el siguiente contenido:

El 20 de enero realicé la solicitud a través del Portal de Transparencia. El 22 de enero se me comunicó el inicio de la tramitación y que la solicitud estaba ya en la Secretaría de Estado de Economía. Reclamo una respuesta ya que un mes después no he recibido ninguna resolución respecto a mi solicitud, el plazo máximo que marca la legislación vigente.

Adjunto la documentación de solicitud e inicio de tramitación.

3. Con fecha 26 de febrero de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando el Ministerio lo siguiente:

Mediante resolución de la Directora Adjunta del Gabinete de la Vicepresidenta Tercera y Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de fecha 25 de febrero de 2021, que se acompaña como anexo, se admitió parcialmente la solicitud de acceso a la información pública planteada.

El contenido de esta resolución es el siguiente:

“Una vez analizada la solicitud, se acuerda dar acceso parcial a la misma:

Primero. En relación con consulta relativa a cuál ha sido la participación de la empresa en el contrato al que se hace referencia, informar que el contrato consistió en la prestación de servicios para el apoyo técnico en la elaboración del primer borrador del Plan de Recuperación y Resiliencia de España. Para ello, las principales actuaciones de la empresa se centraron en:

a. El tratamiento y procesamiento de la información, destacando:

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

El diseño de una plantilla, de acuerdo con los criterios y requisitos de contenido y forma exigidos por la Comisión Europea, para la presentación de los proyectos y reformas.

La elaboración de un cuadro de mando para el tratamiento de la información.

El asesoramiento en la definición de Key Performance Indicators.

La elaboración de un análisis comparado de los Planes de Recuperación y medidas de los principales países europeos.

La homogeneización de la información relativa a los proyectos y reformas.

b. El diseño y maquetación del primer borrador del Plan.

Segundo. En relación con la consulta relativa acerca de a qué documento se han incorporado las aportaciones realizadas por la empresa, señalar que se han incorporado al Primer Borrador de Plan de Recuperación y Resiliencia de España.

Tercero. En relación con la solicitud de acceso a los documentos que haya elaborado Ernst & Young S.L. con motivo de este contrato, se considera que no procede dar acceso a la información solicitada, ya que el Primer Borrador de Plan de Recuperación y Resiliencia de España es una versión preliminar, y por lo tanto sujeta a posibles cambios sustanciales, del Plan de Recuperación y Resiliencia de España que está en proceso de elaboración y presentación.

Una vez concluido el mencionado proceso, el Plan de Recuperación y Resiliencia de España será aprobado por el Consejo de Ministros, para su adopción y presentación formal ante las instituciones europeas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 1.2 y 13.1 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

A este respecto, el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que entró en vigor el pasado 19 de febrero, define el contenido que han de tener y fija en su artículo 18.3 el plazo de presentación, por regla general, a más tardar el 30 de abril, de los Planes de Recuperación y Resiliencia a presentar por cada uno de los Estados miembro de la Unión Europea para que sean evaluados por la Comisión y adoptados por el Consejo.

En consecuencia, ha de inadmitirse a trámite esta parte de la solicitud, en aplicación lo establecido en el art. 18.1, apartados a) y b), del artículo 18 de la LTAIBG.

4. El 12 de marzo de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, 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, sin que haya presentado ninguna en el plazo concedido al efecto a pesar de haber recibido el requerimiento realizado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, en conexión 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](#)⁵, el Presidente de este Consejo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁶, 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 que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con 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*".

3. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar 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

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

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-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.

En el presente caso, según consta en los antecedentes, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo legalmente establecido, sin que se haya alegado 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 indicar 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 virtud de lo dispuesto en el artículo 20.4 LTAIBG, la falta de resolución expresa en el plazo de un mes ha dado lugar a la desestimación de la solicitud de acceso por silencio administrativo, resolución presunta contra la que el interesado puede interponer una reclamación ante el CTBG, sin perjuicio de la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos que el artículo 21 LPACAP impone a la Administración.

4. En cuanto al fondo del asunto se la reclamación, se solicitan *“los documentos que haya elaborado Ernst & Young S.L. con motivo del contrato de servicios para el apoyo técnico en la elaboración del primer borrador del plan de recuperación y resiliencia de España, en qué ha participado esta empresa y a qué documento se han incorporado las aportaciones realizadas por esta empresa”*.

La Administración, en fase de reclamación, aporta parte de la información solicitada, denegando la relativa a los documentos que elaborados por Ernst & Young S.L. con motivo de este contrato, en aplicación lo establecido en el art. 18.1, apartados a) y b), del artículo 18 de la LTAIBG.

A los efectos de valora la conformidad con la ley de la respuesta del Ministerio es necesario tener presente que la formulación amplia contenida en la LTAIBG sobre el reconocimiento y la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites a este derecho que se contemplan en su artículo 14.1 como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, en la que sostiene que *“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...) “Esa 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.”

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha tenido la oportunidad de interpretar la causa de inadmisión del artículo 18 apartados a) de la LTAIBG que, a nuestro juicio, se conecta con el hecho de que la información, al no estar disponible – en curso de elaboración- o estar prevista su publicación de tal manera que pueda ser accesible con carácter general- o de publicación general-, no puede proporcionarse en el momento en el que se da respuesta a la solicitud.

En este sentido, debe señalarse que entre las resoluciones en las que se ha pronunciado este Consejo sobre la alegada causa de inadmisión podemos mencionar la R/0144/2018, R/0261/2018, en la que se recogen, a su vez, los pronunciamientos de las resoluciones R/0385/2017 y R/0464/2017, o en el expediente de reclamación [R/0324/2018](#)⁶, en el que se concluía que *“(...) entiende este Consejo de Transparencia que la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general”*.

Según se desprende de las manifestaciones del Ministerio, los documentos aportados por Ernst & Young S.L. con motivo de este contrato forman parte de un documento más genérico que está en fase de elaboración o publicación: el primer borrador del *Plan de Recuperación y Resiliencia de España*. Por tanto, siguiendo con este mismo razonamiento, debemos concluir que el documento elaborado por Ernst & Young S.L., que es el solicitado, no es el que está en fase de elaboración, sino que ya está terminado, con independencia de que en un momento posterior sea incorporado, en todo o en parte, al borrador del citado Plan.

Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no resulta adecuadamente aplicada la causa de inadmisión invocada por el Ministerio.

5. En relación con la aplicación del límite del art. 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado por este CTBG el 12 de noviembre de 2015 en virtud de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que es *“la condición de información auxiliar o de apoyo”* y no la denominación del soporte la que permite aplicar

la cláusula de inadmisión del artículo 18.1. b), siendo la relación enunciada en el precepto (“*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*”) meramente ejemplificativa. A partir de ello, el CTBG considera 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.

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde sino su verdadera naturaleza la que la califica para la correcta aplicación de la causa de inadmisión que nos ocupa, resulta inexcusable que en la motivación exigida por el artículo 18.1 LTAIBG (“mediante resolución motivada”) se razone la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se deniega.

De acuerdo con lo anterior, procede valorar si la motivación de la resolución del Ministerio razona suficientemente la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se deniega.

A juicio de este Consejo, aplicado lo indicado anteriormente al presente caso, y dado que información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional y que los documentos a que se refiere el art. 18.1.b) 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, consideramos que sus contenidos, relativos a unos documentos de una empresa privada que no han sido elaborados por la Administración, tienen la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo, ya que no pueden considerarse preceptivos ni vinculantes respecto a la elaboración y contenido final del *Plan de Recuperación y Resiliencia de España*, al que pueden llegar a incorporarse o no, según criterio superior de los órganos competentes.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL.

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

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&tn=1&p=20181206#a9>