



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00093711

N/REF: 1360/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES.

Información solicitada: Informe para la creación Comisión RFEF.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1252 Fecha: 06/11/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 2 de julio de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES, 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:

«El 16 de mayo de 2024, el presidente del Consejo Superior de Deportes (CSD) firmó la resolución "Por la que se establecen medidas para la salvaguarda del interés general del Estado en relación con el fútbol español mediante la creación de una Comisión de Representación, Normalización y Supervisión".

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



Solicito copia del informe o informes elaborados por los servicios jurídicos del Estado en relación con la citada resolución y entregados al CSD».

2. Mediante resolución de 15 de julio de 2024 de la Abogacía General del Estado en el citado ministerio se responde lo siguiente:

«Primera. - El solicitante ha conocido cómo se adoptan las decisiones públicas.

En efecto, en su propia solicitud el interesado manifiesta que “El 16 de mayo de 2024, el presidente del Consejo Superior de Deportes (CSD) firmó la resolución por la que se establecen medidas para la salvaguarda del interés general del Estado en relación con el fútbol español mediante la creación de una Comisión de Representación, Normalización y Supervisión”.

Al interesado le ha sido entregada copia de la citada resolución a través del expediente GESAT 00001-00091077. Por tanto, conoce cómo y bajo qué criterios se ha tomado la decisión, toda vez que se le ha hecho entrega de un documento (la resolución) donde se hace referencia a los antecedentes y a los fundamentos de derecho que la justifican.

Segunda. - Concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG respecto del informe o informes de los servicios jurídicos del Estado que solicita.

El artículo 18.1 de la LTAIBG establece en su apartado b) que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes “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”.

En relación con lo anterior, el Criterio Interpretativo C1/006/2015 adoptado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno señala lo siguiente: “... En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o, de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

(...) 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. (...)



Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo”.

Por tanto, la naturaleza auxiliar o de apoyo de determinada información depende, en último término, de la significación que pueda tener para el conocimiento de cómo se ha tomado determinada decisión.

Las causas de inadmisión de la Ley deben interpretarse para evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la información de la voluntad pública del órgano. En el caso que nos ocupa, los informes referidos no forman parte de ningún expediente o procedimiento, y no han sido incorporados como fundamentación, ni motivación de dicha resolución. De hecho, la resolución del Consejo Superior de Deportes, ni siquiera hace referencia a informe alguno del servicio jurídico del Estado.

En consecuencia, la información solicitada debe ser considerada como auxiliar o de apoyo y al no haber tenido relevancia en la conformación de la voluntad pública del órgano, procede la inadmisión de la solicitud en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.1. b) de la LTAIBG».

3. Mediante escrito registrado el 28 de julio de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«Como he argumentado en la reclamación tras recibir la resolución del expediente 00001-00091077 (en el que solicité la misma información al Consejo Superior de Deportes), debe haber más criterios para valorar la relevancia o no del citado informe más allá de su incorporación como fundamentación o motivación de la resolución o que forme o no de un expediente administrativo. Es el propio Consejo Superior de Deportes el que ha otorgado relevancia a ese informe al destacarlo en sus comunicaciones, como demuestran varias informaciones periodísticas como esta (<https://archive.ph/RUMUo>) y esta (<https://archive.ph/rF0mk>), que citaban

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



fuentes del mismo CSD destacando que "los servicios jurídicos del Estado han informado favorablemente sobre esta resolución". Pido, por todo ello, que se estime mi reclamación y se inste a la Abogacía General del Estado a entregarme lo que había solicitado».

4. Con fecha 29 de julio de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido 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 5 de agosto de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«Como se expuso en la resolución de fecha 15 de julio de 2024, el Criterio Interpretativo C1/006/2015 adoptado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con relación al artículo 18.1 b) de la LTAIBG señala lo siguiente: "... En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o, de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

(...) 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. (...)

Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo».

Esta Abogacía del Estado no puede sino reiterarse en que, en el caso que nos ocupa, el informe referido no forma parte de ningún expediente o procedimiento, y no han sido incorporado como fundamentación ni motivación de dicha resolución. La resolución del Consejo Superior de Deportes ni siquiera hace referencia a informe alguno del servicio jurídico del Estado. En consecuencia, la Abogacía del Estado se reitera en la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG.

A mayor abundamiento, y como se expresa también en la resolución, en su propia solicitud el interesado manifiesta que "El 16 de mayo de 2024, el presidente del



Consejo Superior de Deportes (CSD) firmó la resolución por la que se establecen medidas para la salvaguarda del interés general del Estado en relación con el fútbol español mediante la creación de una Comisión de Representación, Normalización y Supervisión". Pues bien, al interesado le ha sido entregada copia de la citada resolución a través del expediente GESAT 00001-00091077. Por tanto, conoce cómo y bajo qué criterios se ha tomado la decisión, toda vez que se le ha hecho entrega de un documento (la resolución) donde se hace referencia a los antecedentes y a los fundamentos de derecho que la justifican.

La alegación expuesta por el interesado, sobre que es el propio Consejo Superior de Deportes el que ha otorgado relevancia a ese informe al destacarlo en sus comunicaciones, como demuestran varias informaciones periódicas, no desvirtúa de modo alguno la fundamentación expuesta por esta Abogacía del Estado».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de 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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

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>



“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 a la Abogacía General del Estado en el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA, Y RELACIONES CON LAS CORTES el acceso al *informe o informes elaborados por los servicios jurídicos del Estado en relación con la creación de la Comisión de Representación, Normalización y Supervisión en la RFEF*.

La Abogacía del Estado inadmite la solicitud con fundamento en el artículo 18.1.b) LTAIBG al considerar que la información solicitada debe ser considerada como auxiliar o de apoyo, no siendo relevante en la conformación de la voluntad pública del órgano.

4. Para resolver esta reclamación debe tenerse en cuenta lo decidido por este Consejo en la Resolución R CTBG 1230/2024, de 31 de octubre (expediente 1094/2024), que resolvió una reclamación presentada frente a la resolución de 13 de junio de 2024, del Consejo Superior de Deportes (CSD) por el que concedía el acceso a la *resolución del Presidente del CSD para la creación de la Comisión de Supervisión, Representación y Normalización de la Real Federación Española de Fútbol, pero se inadmitía la petición referida al informe o informes de los servicios jurídicos del Estado recabados con anterioridad a la firma de dicha resolución, con fundamento también en el artículo 18.1.b) LTAIBG*.

Al referirse en parte al mismo objeto —el informe o informes de los servicios jurídicos del Estado previos a la citada resolución—, y al haber basado su respuesta la Abogacía General del Estado en la misma argumentación, este Consejo debe remitirse a lo ya señalado en la resolución dictada.

5. Como señalábamos en dicha resolución, para valorar la conformidad de la causa de inadmisión invocada con la LTAIBG es necesario comenzar recordando, una vez más, que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en dicha ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «*todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley*», y que desde su



preámbulo se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación n.º 75/2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), 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».*

6. Sentado lo anterior, en relación con la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 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 artículo 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que la razón determinante de su aplicación es *«la condición auxiliar o de apoyo de la información»*, y no la denominación formal que a la misma se atribuya, siendo la relación enunciada en el precepto (*«notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos»*) un mero elenco de ejemplos que no implica 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 trate de información



(i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que 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»*.

En este mismo sentido, debe subrayarse que según ha dictaminado la Audiencia Nacional los informes auxiliares *«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 (...) Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última»*. —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—

7. En este caso se ha fundamentado el carácter auxiliar del informe solicitado en que *«los informes referidos no forman parte de ningún expediente o procedimiento, y no han sido incorporados como fundamentación, ni motivación de dicha resolución»*, señalando que, *«la resolución del Consejo Superior de Deportes, ni siquiera hace referencia a informe alguno del servicio jurídico del Estado»*. Por todo ello, se concluye que, *«al no haber tenido relevancia en la conformación de la voluntad pública del órgano, procede la inadmisión de la solicitud»*.

Como ya se señalaba en la R CTBG 1230/2024, resulta difícil de aceptar que el referido informe tenga un mero carácter auxiliar o de apoyo. Sobre este particular, respecto de una argumentación similar utilizada para denegar el acceso a informes de la Abogacía del Estado, este Consejo señaló en la R CTBG 1136/2024, de 14 de octubre, lo siguiente:

«[r]epárese al respecto que -de conformidad con lo preceptuado en el Artículo 79 de la LPACAP- a los efectos de la resolución del procedimiento administrativo, se solicitarán los informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, pero también aquellos que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto



que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos (apdo.1). En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita (apdo.2). Por su parte, el artículo 80.1 de la LPACAP dispone que “[s]alvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes”».

Conforme a lo expuesto, cabe colegir que la petición del informe jurídico reclamado, aun cuando fuera no preceptivo y no se haya incorporado como motivación en la resolución, no responde a un acto caprichoso del Consejo Superior de Deportes, sino al juicio de conveniencia de su evacuación en una cuestión de orden jurídico no poco relevante como es la creación de la *Comisión de Supervisión, Representación y Normalización de la Real Federación Española de Fútbol* con el fin, según figura publicado en la propia web del organismo, de tutelar durante los próximos meses el funcionamiento de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) en respuesta a la crisis de la entidad federativa y en defensa del interés general de España.

8. En conclusión, conforme a todo lo expuesto, procede acordar la estimación de esta reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES a que, en el plazo máximo de diez días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

Copia del informe o informes de los servicios jurídicos del Estado emitidos con anterioridad a la firma de la resolución "Por la que se establecen medidas para la salvaguarda del interés general del Estado en relación con el fútbol español mediante la creación de una Comisión de Representación, Normalización y Supervisión".

TERCERO INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo 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: 2024-1252 Fecha: 06/11/2024

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>