



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00085021

N/REF: 1078/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED] BERGE
MARITIMA SLU)

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Informe Abogacía del Estado.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1169 Fecha: 18/10/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de diciembre de 2023 el reclamante presentó en el Portal de Transparencia, 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 solicitud de información:

«(...) 1. Que, con fecha 24 de octubre de 2023, le ha sido notificada a mi representada informe desfavorable sobre la solicitud de prórroga del plazo de la concesión cuyo objeto se refiere a la instalación de un tinglado de 6.804 m² en el Muelle Aragón del Puerto de Tarragona y para el que, además, se le confiere plazo

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



de 10 días para formular alegaciones (se acompaña copia como documento número 1)

2. Que, dada la especial trascendencia del expediente de referencia por sus implicaciones estratégicas y económicas para la compañía, resulta indispensable efectuar un estudio más exhaustivo de la documentación obrante en el mismo para poder formular alegaciones.

3. Que, en atención a lo señalado en el expositivo segundo anterior, se solicita que, con otorgamiento de nuevo de un plazo de 10 días para formular alegaciones, se proporcione a BERGE copia de los siguientes documentos que forman parte del expediente y que no han sido facilitados a mi representada, al amparo de lo dispuesto en el artículo 53.1.a) de la LPAC, dada la especial trascendencia de éstos para la adecuada formulación de alegaciones:

I. Acta de la reunión del Consejo de Administración de la Autoridad portuaria de Tarragona de 27 de septiembre de 2023 por la que se suspende la adopción del acuerdo sobre esta solicitud de prórroga.

II. Informe emitido por la Abogacía del Estado en Tarragona sobre este expediente.

III. Informe o informes emitidos por el Departamento de Dominio Público y Protección portuaria dentro del expediente de referencia.

IV. Subsidiariamente, para el hipotético caso de que no se concediera un nuevo plazo para formular alegaciones, al amparo del artículo 32.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) se solicita, además de entregar la documentación adicional aludida en el expositivo anterior dentro del plazo original para formular alegaciones, una ampliación del plazo otorgado en el término máximo que resulte legalmente admisible, esto es, en 5 días.

En virtud de lo expuesto,

Solicito: Que se tenga por presentado este escrito, junto con el documento que lo acompaña, se sirva admitirlo y, en su virtud, dicte resolución por la que se acuerde:

I. Entregar copia de los documentos identificados en el expositivo tercero del presente escrito y conferir de nuevo plazo de 10 días para formular alegaciones.



II. Subsidiariamente, además de entregar los documentos identificados en el expositivo tercero dentro del plazo original para formular alegaciones, conferir una ampliación de 5 días del plazo original para formular alegaciones.»

2. Mediante resolución de fecha 22 de enero de 2024, notificada el siguiente 13 de mayo de 2024, el citado ministerio dictó resolución con el siguiente contenido:

«(...) Con fecha 22 de diciembre de 2023, esta solicitud se recibió en este Centro Directivo, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

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 órganos o entidades administrativas.

Una vez analizada la solicitud, y respecto al informe emitido por la Abogacía del Estado en Tarragona, 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, según la que:

“(...) tendría la naturaleza de información auxiliar o de apoyo los informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que esta relevancia en la posición finalmente adoptada por el órgano de la información cuya naturaleza auxiliar o de apoyo se analiza -en este caso se trataría de la interpretación mantenida por la mencionada Dirección General del real decreto indicado- la determinante a la hora de aplicar o no la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG”.

(...)

(...) debe concluirse que un informe de la Abogacía del Estado que posteriormente sirve de sustento a una decisión o resolución definitiva de la



Administración que tiene incidencia en la esfera de derechos y obligaciones de terceros afectados no puede considerarse, como una información o documentación auxiliar o de apoyo.

Esta conclusión deriva del Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, elaborado por este Consejo de Transparencia en virtud de la potestad emanada del artículo 38.2 a) de la LTAIBG, que se resume a continuación:

(...)

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 la siguientes circunstancias:

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 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 (RCL 2013, 1772) , 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 la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Estas en ningún caso tendrán la consideración de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.”

Sobre la eventual consideración de la información como auxiliar o de apoyo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 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. En relación con ello, debe descartarse que el informe solicitado “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 el caso que nos ocupa, el informe sobre el que se solicita el acceso, no incorpora criterio definitivo alguno sobre el asunto planteado, sino tan solo uno meramente inicial. El criterio inicialmente expresado en el informe no era definitivo dentro de la propia Abogacía General del Estado. Goza del carácter de un borrador de informe no definitivo, que se eleva a la Dirección general de Consultivo que emite el informe (definitivo) de la Abogacía General del Estado sobre el asunto y que, como tal, se incorpora al expediente. Debe ser considerado a todos los efectos un borrador o, en términos del artículo 8 del Real Decreto 649/2023, de 18 de julio por el que se desarrolla la Ley 52/1997, de 217 de noviembre, de Asistencia Jurídica del Estado e Instituciones Públicas, en el ámbito de la Abogacía General del Estado y de la Instrucción 3/2010 sobre identificación y tratamiento de asuntos relevantes en el ámbito de la Abogacía General del Estado y actuación procesal y consultiva de los Abogados del Estado, un “proyecto de informe”, incluso aunque esté firmado. El citado artículo 8 recoge lo siguiente en este sentido:

“1. Los órganos y unidades de la Abogacía General del Estado podrán elevar consultas a la Dirección General de lo Consultivo sobre las cuestiones que les sean sometidas a informe y que les susciten graves dudas o que consideren de interés general.

2. En tales supuestos, el órgano o unidad consultante deberá redactar el correspondiente proyecto de informe en el que, con los fundamentos jurídicos que considere pertinentes, expondrá su criterio sobre la cuestión por la que se le solicitó informe.”

De acuerdo con ello, el informe de la Abogacía del Estado en Tarragona ni siquiera existe como tal, sino que está en curso de elaboración, hasta que no es emitido el del órgano revisor, es decir, el de la Dirección General de Consultivo de la Abogacía General del Estado. No es el informe que recibió el órgano consultante resolviendo definitivamente la duda planteada sino un proyecto que no se confirmó y que tiene el carácter, por ello, de mero borrador.



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.

Cabe señalar, además, que el solicitante se haya incurso, tal y como se recoge en su solicitud, en un trámite de alegaciones dentro del procedimiento de prórroga de una concesión; trámite en el que quiere hacer valer el informe solicitado. De no obtener un resultado propicio a sus intereses en este procedimiento administrativo, previsiblemente interpondrá recurso judicial contra el acuerdo del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Tarragona que deniegue la prórroga. Ello conduciría a invocar, con carácter adicional y subsidiariamente, la causa de inadmisión establecida en la letra f) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, para aquellos supuestos en la información requerida suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. (...)»

3. Mediante escrito registrado el 12 de junio 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. Dicho escrito consta de dos partes, la primera, dedicada a Antecedentes del supuesto de hecho, mientras que en la segunda se desarrollan prolijamente diferentes argumentos que fundamentan la pretensión.

En cuanto a los antecedentes, cabe reseñar, en breve síntesis, los siguientes:

El 9 de mayo de 2024 la Sociedad de referencia presentó ante la Autoridad Portuaria de Tarragona una solicitud de prórroga del plazo de la concesión administrativa “Instalación de tinglado al lado del muelle de 6.804m² en el Muelle de Aragón”, de la que es titular.

Con fecha 24 de octubre de 2023 se notificó Informe del Director General de la Autoridad Portuaria en el que se informaba desfavorablemente la solicitud de prórroga del plazo de la concesión administrativa y, a su vez, se confería un plazo de diez días para la formulación de alegaciones.

En dicho informe se citaba un informe de la Abogacía del Estado en Tarragona que se pronunciaba en sentido favorable a la prórroga de la concesión. En concreto, se precisaba lo siguiente: “VIII.- Que l’Advocacia de

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



l'Estat a Tarragona va emetre proposta d'informe en que es determinava que "De acuerdo con lo expuesto, esta Abogacía considera conforme a derecho la prórroga planteada en este caso. Y concluye que las concesiones otorgadas sin inversión inicial son susceptibles de prórroga ex artículo 82.2.b) del texto refundido de la Ley de Puertos del estado y de la Marina Mercante. Pudiéndose acudir en tal caso, por analogía, para dar cumplimiento al requisito de que la inversión adicional supere el 20 por ciento de la inversión inicial, al criterio del valor actualizado de la base imponible de la tasa de ocupación". No obstant la citada conclusió preliminar, ve elevar la consulta corresponent a la Direcció General de lo Consultiu de l'Advocacia General de l'Estat".

Con fecha 3 de noviembre de 2023, BERGÉ MARÍTIMA, en calidad de interesada en el procedimiento administrativo, al amparo de lo establecido en el artículo 53.1.a) de la LPAC, solicitó la remisión de copia de los siguientes documentos: "I. Acta de la reunión del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Tarragona de 27 de septiembre de 2023 por la que se suspende la adopción del acuerdo sobre esta solicitud de prórroga. II. Informe emitido por la Abogacía del Estado en Tarragona sobre este expediente. III. Informe o informes emitidos por el Departamento de Dominio Público y Protección portuaria dentro del expediente de referencia."

Con fecha 22 de diciembre de 2023 la Autoridad Portuaria remitió al Portal de Transparencia una solicitud que presentó en nombre de "Bergé Moved by Logistics"², sin que BERGÉ MARÍTIMA tuviera conocimiento de ello, en la que requería la remisión de diversos documentos obrantes en el expediente de prórroga del plazo de la concesión administrativa de referencia.

Con fecha 14 de febrero de 2024 la APT resolvió trasladar a mi representada la información solicitada el 3 de noviembre anterior, a excepción del Informe de la Abogacía del Estado en Tarragona, alegando que dicho documento no se encontraba en poder de la APT y dejando en suspenso el plazo de alegaciones hasta que BERGÉ MARÍTIMA tuviese a su disposición toda la información sobre el expediente al efecto

La Sociedad solicitó a la Abogacía del Estado en Tarragona, con fecha 15 de marzo de 2024, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la LTAIBG, acceso al informe que fue denegado de forma reiterada. Tal solicitud no ha sido resuelta a día de elaboración de la presente reclamación.



En lo que atañe a los motivos que justifican interposición de la reclamación en aplicación del artículo 24 LTAIBG, se desarrollan los siguientes:

La condición de interesada en el procedimiento de prórroga de concesión de la Sociedad de referencia en virtud de los artículos 4.1.a y 53.1.a de la LPAC.

Rechaza el carácter de “borrador” del informe solicitado. Para ello, considera que se trata de dos informes diferentes. Así, argumenta que, «El primer informe, el remitido por la Abogacía del Estado en Tarragona, fue enviado a la propia APT y como tal lo hace valer e incluye las conclusiones del mismo en el Informe desfavorable del Director General de la APT. ¿Cómo si no el Director General de la APT va a citar un documento que es un “mero borrador” -es decir, un documento de trabajo o sin validez alguna- para fundamentar su decisión? Carece de cualquier lógica y sentido jurídico. Esto, por sí mismo, ya supone motivo suficiente para su incorporación al expediente administrativo, en tanto se trata de un documento relevante, que sirve de antecedente y fundamento de una decisión administrativa, y que, de no conocerse, limita y cercena los derechos de mi representada.»

Mientras que respecto del segundo informe indica lo siguiente: «Así, el hecho de que se planteara consulta a la Dirección General de lo Consultivo conforme al artículo 8 del Real Decreto 649/2023, de 18 de julio, (...), no obsta para que el Informe de la Abogacía del Estado en Tarragona sea un documento que deba formar parte del expediente del procedimiento de solicitud de prórroga que ahora nos ocupa». Concluyendo que, «el documento discutido se remitió a la APT, como el resto de informes elaborados por los implicados, para que ésta formara su voluntad y adoptara una decisión, como así consta en el propio Informe desfavorable del Director General de la APT. No existe ninguna razón que, conforme a Derecho, justifique que no se permita el acceso a su contenido, más allá de limitar los derechos de mi mandante».

Finalmente, en lo que atañe al límite contemplado en el artículo 14.1.f LTAIBG rechaza su concurrencia por los siguientes motivos: i) En ningún caso resulta una limitación aplicable al ámbito contencioso-administrativo; ii) no existe un proceso judicial actualmente en curso; iii) en caso de que existiese, la documentación del expediente administrativo tendría efectos sobre la igualdad de las partes, no en el sentido al que se refiere la Resolución impugnada, sino al contrario, en claro perjuicio de la Sociedad de referencia.



4. Con fecha 14 de junio 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 considerase pertinentes. El 2 de julio de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...)

Primera.- Concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIPBG.

El reclamante interesa el acceso al informe de la Abogacía del Estado en Tarragona por considerar que "no nos encontramos ante un proyecto de informe de la Abogacía del Estado en Tarragona y un informe final de la Dirección General de lo Consultivo, sino ante dos informes claramente diferenciados". Defiende que el informe de la Abogacía del Estado en Tarragona "es un documento relevante, que sirve de antecedente y fundamento de una decisión administrativa".

Sin embargo, ninguno de estos dos aspectos pueden ser compartidos. El documento al que se pretende tener acceso, ni es un informe propiamente dicho, ni puede servir de antecedente y fundamento para adoptar decisión alguna al no haber sido confirmado por la Dirección General de lo Consultivo.

Ello se deduce con claridad de lo siguiente:

A).- El documento al que se pretende acceder no es un informe, sino un borrador o proyecto sometido a consulta.

En efecto, aunque la reclamante le atribuye el carácter de informe al emitido por la Abogacía del Estado en Tarragona, hasta la propia resolución de la Autoridad Portuaria lo califica como "propuesta d'informe" y se advierte que "ve elevar la consulta corresponent a la Direcció General de lo Consultiu de l'Advocacia General de l'Estat". Por tanto, este documento no es el informe que recibió el órgano consultante resolviendo definitivamente la duda planteada, sino un proyecto que no fue confirmado. Ello pone de manifiesto que no estamos ante el informe del servicio jurídico del Estado, sino ante un mero borrador.

En este sentido, debe recordarse que el artículo 8 del Real Decreto 649/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, en el ámbito de la Abogacía General del Estado, establece lo siguiente:

"1. Los órganos y unidades de la Abogacía General del Estado podrán elevar consultas a la Dirección General de lo Consultivo sobre las cuestiones que les sean



sometidas a informe y que les susciten graves dudas o que consideren de interés general.

2. En tales supuestos, el órgano o unidad consultante deberá redactar el correspondiente proyecto de informe en el que, con los fundamentos jurídicos que considere pertinentes, expondrá su criterio sobre la cuestión por la que se le solicitó informe".

El apartado III.A) 2 de la Instrucción 1/2005, de 22 de junio, sobre el régimen de coordinación de los Convenios de Asistencia Jurídica, de la Abogacía General del Estado, establece que:

"Serán funciones del Abogado del Estado-Coordinador las siguientes:

(...)

2ª.- Promover en los asuntos de especial trascendencia en que sea procedente bien por la cuantía económica del asunto, bien por su relevancia singular o la trascendencia de carácter general que pudiera ofrecer, la formulación de criterio de la Abogacía del Estado en el Ministerio de tutela o del dictamen de la Abogacía General del Estado, mediante la elevación de consulta por el propio Abogado del Estado Coordinador a la solicitud de dictamen por la entidad asistida."

El informe de la Dirección General de lo Consultivo (Ref.: AGENTES PUBLICOS 163/23 (R-1180/2023) comienza poniendo de manifiesto lo siguiente: "Examinado...su borrador de informe sobre la posibilidad de aplicar la prórroga prevista..." y, más adelante, vuelve a indicar que "El Abogado del Estado coordinador del Convenio de asistencia jurídica celebrado con la Autoridad Portuaria de Tarragona eleva consulta a este Centro Directivo sobre la referida cuestión, adjuntando la correspondiente propuesta de informe en el que, previas las consideraciones que considera pertinentes, concluye...".

En consecuencia, la normativa citada habla de proyecto de informe sometido a consulta y la Dirección General de lo Consultivo se refiere a él como borrador. Por tanto, es evidente que al no albergar el criterio definitivo, el documento al que se pretende tener acceso no es sino un mero borrador de informe elevado a consulta de un órgano superior.

B).- Dicho borrador de informe no puede servir de base a decisión administrativa alguna, puesto que debía estarse a lo que resolviera la Dirección General de lo Consultivo.

R CTBG

Número: 2024-1169 Fecha: 18/10/2024



El Consejo de Transparencia 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 (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

A todos los efectos, el informe de la Dirección General de lo Consultivo constituye el fundamento de la actuación pública y resulta transcendental para que el ciudadano conozca cómo se han adoptado las decisiones. De hecho, este informe, A.G. ENTES PÚBLICOS 193/23 (R-118-223), lo incorpora la Autoridad Portuaria de Tarragona a efectos de motivación de conformidad con lo establecido en el artículo 88.6 de la LPAC, tal y como se desprende de la propia documentación que aporta el reclamante.

En este sentido, debe recordarse que el criterio verdaderamente relevante para la inclusión o exclusión de determinados informes en el ámbito de aplicación del artículo 18.1.b) de la LTAIPBG viene dado, en conexión con la propia finalidad de la Ley manifestada en el Preámbulo, por su relevancia "para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación". El borrador de la Abogacía del Estado de Tarragona (al no haber sido confirmado), no puede tener incidencia o relevancia en la decisión pública a adoptar por no expresar aún el criterio definitivo de la Abogacía del Estado y, por tanto, como se viene diciendo, es el informe de la Dirección General de lo Consultivo el que tiene un verdadero significado en la decisión pública.

En definitiva, concluimos que debiera desestimarse la reclamación formulada por cuanto, como se dijo en la resolución de la Abogada General del Estado de 22 de enero de 2024, "el informe emitido por la Abogacía del Estado en Tarragona ni siquiera existe como tal, sino que está en curso de elaboración, hasta que no es emitido el del órgano revisor, es decir el de la Dirección General de Consultivo de la



Abogacía General del Estado. No es el informe que recibió el órgano consultante resolviendo definitivamente la duda planteada sino un proyecto que no se confirmó y que tiene el carácter, por ello, de mero borrador”.

En consecuencia, se considera que debe mantenerse dicho criterio y que la reclamación formulada ante el CTBG debiera ser desestimada en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de la LTAIPBG, al pretender, el reclamante, que se le conceda el acceso a un mero borrador que no fue definitivo para la conformación de la voluntad del órgano administrativo.

Segunda.- Concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.f) de la LTAPBG. La resolución de la Abogada General del Estado de 22 de enero de 2024, también ponía de manifiesto que al “ no obtener un resultado propicio a sus intereses en este procedimiento administrativo (ante la Autoridad Portuaria), previsiblemente interpondrá recurso judicial contra el acuerdo del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Tarragona que deniegue la prórroga. Ello conduciría a invocar, con carácter adicional y subsidiariamente, la causa de inadmisión establecida en la letra f) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, para aquellos supuestos en la información requerida suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”.

La D.A. 5ª del Real Decreto 1012/2022, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Abogacía General del Estado, se regula la inspección de los servicios en su ámbito y se dictan normas sobre su personal, dispone:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para resolver las solicitudes de acceso a la información que obren en poder de la Abogacía General del Estado se observarán las siguientes reglas:

1.ª Con el objeto de garantizar la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, no se facilitarán los escritos procesales de las Abogacías del Estado, así como tampoco las instrucciones que se impartan o los informes que se emitan en relación con las actuaciones procesales que deban realizarse (...)”

En este sentido, la disconformidad con la resolución de la Autoridad Portuaria de Tarragona puede conllevar la interposición de los recursos judiciales oportunos, por lo que el informe reclamado estaría inevitablemente afectado por la actuación procesal de la reclamante y, en consecuencia, tampoco debiera ser facilitado.»



5. El 4 de julio de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíendose escrito el 16 de julio de 2024 en el que reitera argumentos vertidos ya en el escrito de reclamación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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 LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
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 <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>



3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que el reclamante pide acceso a un informe elaborado por la Abogacía del Estado en Tarragona con relación a una prórroga de concesión en dominio público portuario.

El Ministerio requerido inadmite la solicitud con base en lo dispuesto en la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG al considerar que se trata de información auxiliar o de apoyo. Adicionalmente invoca el límite contemplado en el artículo 14.1.f) LTAIBG al estimar que el acceso a la información supone un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

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, el órgano competente, si bien dictó resolución en plazo, con fecha 21 de enero de 2024, no procedió a su notificación hasta el siguiente 13 de mayo de 2024, casi cuatro meses después de dictar la resolución, sin que conste causa o razón que lo justifique, situación que resulta a todas luces desproporcionado e incompatible con el principio de eficacia que según el artículo 103 de la Constitución ha de regir la actuación de la Administración Pública. 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, procede analizar la posible concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración. Para ello conviene recordar que *«[l]a 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».—Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)—

Específicamente, en lo que concierne a la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, este Consejo ha precisado ya, en el Criterio Interpretativo 006/2015, que la característica que habilita su aplicación es 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 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»*.

6. En este caso, el ministerio requerido fundamenta el carácter de información auxiliar del informe solicitado en tres motivos: i) no incorpora criterio definitivo alguno sobre el asunto planteado, tan sólo uno meramente inicial; ii) no es el informe que recibió el órgano consultante resolviendo definitivamente la duda planteada, sino un proyecto que no se confirmó; y, finalmente, iii) se trata de un borrador sin la condición de final, cualidad que tiene el elaborado por la Dirección General de Consultivo que es quien emite el informe definitivo de la Abogacía General del estado sobre el asunto.

Atendiendo a la justificación aducida por el ministerio requerido y con arreglo a la doctrina consolidada sobre la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG antes reseñada, entiende este Consejo que, en este caso, está justificada su aplicación. Pues, efectivamente, con arreglo a la normativa aplicable a



la actividad consultiva de la Abogacía General del Estado, el informe requerido constituye claramente un texto *preliminar o borrador*, sin la consideración de *final* hasta que se emite el definitivo por parte de la Dirección General, por lo que reviste la naturaleza de una *actividad preparatoria* que se ubica en el ámbito de la noción de información auxiliar o de apoyo recogida en el artículo 18.1 b) LTAIBG.

7. En consecuencia, procede la desestimación de esta reclamación al resultar de aplicación lo dispuesto en el artículo 18.1.b) LTAIBG, en la medida en que el informe pretendido se trata de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final. Esta circunstancia hace innecesario que se examine la efectiva concurrencia o no del resto de óbices planteados en la resolución recurrida.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación planteada frente al MINISTERIO DE LA 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>