



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00089571

N/REF: 1123/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA.

Información solicitada: Informe Golden Visa.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1236 Fecha: 31/10/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 10 de abril 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:

«Solicito copia del informe presentado en el Consejo de Ministros del 9 de abril de 2024 cuyo contenido versa sobre la propuesta de modificación del régimen de residencia por inversión (Golden Visa) regulado en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización».

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



2. Mediante resolución notificada el 22 de mayo de 2024 el MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA señaló lo siguiente:

«Inadmitir a trámite la solicitud, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y los artículos 14.1.k) y 18.1.b) de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El primero los artículos mencionados establece que las deliberaciones del Consejo de Ministros serán secretas y el segundo que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando el acceso a la información pueda perjudicar la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión. Por otra parte, el artículo 18.1.b) regula como causa de inadmisión 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.

Concretamente, dicho informe forma parte del expediente que fue tomado en consideración por el Consejo de Ministros en su reunión de 9 de abril de 2024 y ha tenido una relevancia fundamental para proceder a la propuesta de modificación. Por lo tanto, resultaría de aplicación lo dispuesto en el artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Por su parte, puede considerarse que el documento solicitado se configura como informe interno entre órganos o entidades administrativas (entre los ministerios competentes y el propio Consejo de Ministros), por lo que concurriría la causa de denegación al derecho de acceso dispuesta en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».

3. Mediante escrito registrado el 20 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 en la que pone de manifiesto que:

« (...) La solicitud (con número de expediente 00001-00089571) fue derivada al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, que el 30 de mayo de 2024 me notificó la resolución que la inadmitía. La inadmisión se sustenta en la aplicación de tres artículos: el 5.3 de la Ley 50/1997 y el 14.1.k) y el 18.1.b) de la Ley 19/2013.

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



El CTBG ya analizó la aplicación de los dos primeros en un caso similar tratado en la Resolución 292/2022. Como en ese caso, no parece que estemos ante un informe oral, sino ante un documento formal. Ha sido el propio Gobierno, además, el que ha revelado parte del contenido del citado informe en la referencia del Consejo de Ministros (<https://archive.ph/VMtoV>). Es de aplicación lo dicho por el CTBG en la citada resolución: "Dado que el órgano requerido no ha negado que el informe reclamado exista, se ha de partir de que obra en su ámbito de disposición. Siendo así, el acceso al mismo reviste un indudable interés público en la medida en que permite conocer el proceso de toma de decisiones de los poderes públicos".

Considero que tampoco es de aplicación la causa inadmisión del 18.1.b). No se cumple ninguna de las cinco circunstancias que indica el CI/006/2015. Al contrario: si algo se deduce de la referencia del Consejo de Ministros y de la resolución del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana es que el informe solicitado es preceptivo y ha sido incorporado en la decisión de modificación del régimen de residencia por inversión.

Pido, por todo ello, que se estime mi reclamación y se inste al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana a entregarme lo que había solicitado. Recuerdo que inmediatamente antes de resolver solicito una copia de todo el expediente, incluidas las alegaciones de la administración, para que yo como reclamante pueda alegar lo que estime oportuno. Es un derecho como interesado que me reconoce la Ley del Procedimiento Administrativo Común. Ruego al Consejo de Transparencia que cumpla con ello. (...)».

4. Con fecha 21 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 considere pertinentes. El 18 de julio de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que el Ministerio se reitera en las consideraciones realizadas en la resolución notificada.

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](#)

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>



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, entendiendo 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 elaborado con el objeto de modificar el régimen de residencia por inversión regulado en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, del que fue informado el Consejo de Ministros en su reunión de 9 de abril de 2024.

El Ministerio dictó resolución en la que acuerda la inadmisión de la solicitud al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG (tratarse de información auxiliar o de apoyo), así como el límite contemplado en el artículo 14.1.k) LTAIBG (la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión), en relación con el artículo 5.3 de la Ley 50/1997, de 27 de

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>



noviembre, del Gobierno, a tenor del cual las deliberaciones del Consejo de Ministros son secretas.

4. Centrada la reclamación en estos términos, no puede desconocerse que este Consejo se ha pronunciado sobre una solicitud de acceso sustancialmente idéntica, que fue respondida de forma similar por el Ministerio requerido, en la R CTBG 1052/2024, de 19 de septiembre. En consecuencia, se traslada a continuación la fundamentación jurídica de la mencionada resolución, que se considera plenamente aplicable a este caso:

«4. Corresponde en primer lugar verificar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración prevista en el artículo 18.1.b), partiendo de la premisa, tantas veces reiterada por este Consejo, de la amplia formulación del derecho constitucional de acceso a la información y la consecuente interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites y de las causas de inadmisión previstas en los artículos 14 y 18 LTAIBG que, en todo caso se aplicarán ponderando los diversos intereses concurrentes y de forma proporcionada —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)—.

Respecto de la concreta causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG (que permite la inadmisión a trámite, mediante resolución motivada, de las solicitudes «[r]eferidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo»), este Consejo ha precisado en el Criterio Interpretativo 006/2015 que la característica que habilita la aplicación de la misma 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 señala 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 esta misma línea, la Audiencia Nacional ha declarado que 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» — Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, en el presente caso no cabe apreciar la causa de inadmisión invocada. El Departamento ministerial requerido inadmite el acceso aseverando que se trata de un informe interno entre órganos o entidades administrativas (los ministerios competentes y el Consejo de Ministros), sin perjuicio de lo cual, sostiene que el mismo ha tenido una relevancia fundamental para proceder a la propuesta de modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. De esta manifestación, así como del marco en el que se evacúa el informe, se deduce claramente que éste ha tenido relevancia en el proceso de la toma de la decisión por parte del Consejo de Ministros, al objetivar una situación (cuantificar en 14.576 el número de visados concedidos vinculados a las inversiones en inmuebles por nacionalidades y provincias de inversión) y valorar su pertinencia, careciendo, por tanto, de los atributos que según la doctrina y jurisprudencia reseñadas permitirían calificarlo como información auxiliar o de apoyo.

De todo lo expuesto, se deriva que no se aprecia la concurrencia de la causa de inadmisión invocada.

5. Procede a continuación analizar y valorar la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG (garantía de la confidencialidad en procesos de toma de decisión) invocado por la Administración para denegar el acceso solicitado.

Con relación al límite de referencia hay que tener presente que, como este Consejo ha señalado ya en múltiples resoluciones, el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional, que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá



justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación; sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información, tal como exige la jurisprudencia, ya consolidada, del Tribunal Supremo — por todas, STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se añade la necesidad de que «los límites previstos se apliquen atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad», concluyendo que «solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013»—.

Asimismo, en la STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) se puntualiza que «[p]or tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate». (FJ, 4º).

En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales a la información pública solicitada sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se han expuesto.

En el presente caso, la administración no ha realizado el preceptivo test del daño, explicando por qué el acceso al documento perjudicaría concreta y efectivamente al bien jurídico de la confidencialidad en el proceso de toma de decisiones protegido en el artículo 14.1.k) LTAIBG y las razones por las que considera que se trataría de un perjuicio real y no meramente hipotético. Tampoco ha ponderado el interés público en el acceso frente a esa posible lesión. No cabe por tanto considerar mínimamente justificada la aplicación del límite ni su proporcionalidad, tal y como exigen el artículo 14.2 LTAIBG y la jurisprudencia del Tribunal Supremo antes reproducida.



A estos efectos, no cabe considerar adecuada la mera indicación de que el documento forma parte de un expediente que fue tomado en consideración por el Consejo de Ministros, pues no se solicita el acceso a las deliberaciones habidas en el seno del órgano colegiado que, efectivamente tienen carácter reservado, sino a un informe previo cuya existencia se ha publicitado».

Según consta en este Consejo, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana dio cumplimiento a la mencionada R CTBG 1052/2024, de 19 de septiembre, en fecha 18 de octubre, trasladando al reclamante en aquel procedimiento copia del informe sobre la situación del régimen de residencia por inversión (Golden visa) regulado en la Ley 14/2013.

5. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto y siendo evidente el interés público en el acceso a un informe que ha constituido el fundamento de la nueva regulación del régimen de residencia por inversión, procede la estimación de la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA.

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

- *Copia del informe presentado en el Consejo de Ministros del 9 de abril de 2024 cuyo contenido versa sobre la propuesta de modificación del régimen de residencia por inversión (Golden Visa) regulado en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.



De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1236 Fecha: 31/10/2024

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>