



Resolución 799/2021

S/REF: 001-059801

N/REF: R/0799/2021; 100-005809

Fecha: La de la firma

Reclamante: Asociación para la conservación del patrimonio de la Huerta de Murcia (HUERMUR)

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Cultura y Deporte

Información solicitada: Comunicaciones enviadas sobre la construcción de una torre en el puerto de Málaga a instituciones consultivas del Patrimonio Histórico

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la Asociación reclamante solicitó el 11 de agosto de 2021 al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE, 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:

Copia digital completa de las cartas/oficios/escritos, y de sus anexos si existen, enviados por el Ministerio de Cultura y Deporte a las instituciones consultivas que establece el artículo 3 de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español sobre el proyecto de

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

construcción de una torre rascacielos en el Puerto de Málaga (Torre del Puerto), en el marco del expediente de expolio abierto en esta administración estatal.

Dichas peticiones de informe fueron enviadas el viernes 30 de julio de 2021 a las siguientes instituciones: Real Academia de la Historia y la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, de ámbito estatal; y el Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Málaga y la Academia de Bellas Artes de San Telmo, de ámbito regional y local.

(Ver noticia en prensa: <https://www.diariosur.es/malaga-capital/ministerio-culturaadvierte-20210804194639-nt.html>)

2. Mediante Resolución de 10 de septiembre de 2021, el MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE contestó a la Asociación solicitante lo siguiente:

(...)

SEGUNDO. - Una vez consultado los datos obrantes por la unidad correspondiente, se informa que dicho procedimiento se encuentra en curso.

TERCERO. - Del análisis de su solicitud se desprende que la información solicitada se refiere a un procedimiento administrativo que se encuentra en curso y en el que no consta su condición de interesado.

CUARTO. - De acuerdo con la letra a) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

En la actualidad, el expediente referido al informe de construcción de un rascacielos en el Puerto de Málaga se encuentra abierto en esta unidad, por lo que no se puede conceder el acceso a la información solicitada.

En consecuencia, por todas las razones anteriormente mencionadas y con fundamento en lo dispuesto en la letra a) del apartado 1 del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información solicitada por encontrarse en una de las causas reconocidas en la Ley 13/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno.

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 20 de septiembre de 2021, interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

(...)

1.-Las peticiones de informes solicitadas ya se encuentran elaboradas y finalizadas, toda vez que las mismas fueron remitidas por el propio Ministerio de Cultura a las diferentes entidades consultivas en fecha 30 de julio de 2021, en aplicación del artículo 3 de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español. Así las cosas las mentadas peticiones de informes obran en poder de la Subdirección General de Gestión y Coordinación de los Bienes Culturales, y por lo tanto las mismas están sujetas a lo estipulado en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que entiende por información pública 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.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, como es en este caso, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, y ha sido obtenida en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

(...)

Además, no se puede obviar que la solicitud de información afecta a un ámbito, el del patrimonio cultural, en el que se reconoce a la totalidad de los ciudadanos el ejercicio de la acción pública (derechos recogidos en Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, la Ley 27/2006, etc.), y en este sentido el Tribunal Supremo en sentencia de fecha 11 de octubre de 1994 y 12 de abril de 2012 ha señalado que "... hay que admitir que si se reconoce a la totalidad de los ciudadanos la acción pública para exigir el cumplimiento de la legalidad en dichas materias sin exigirles legitimación alguna, no puede privárseles de los medios necesarios, como es el acceso a la información, aunque no promuevan ni se personen en el procedimiento, ya que de lo contrario se desvirtúa su finalidad".

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

II.- Huermur entiende no obstante que la documentación solicitada (las solicitudes de informes cursadas por la administración estatal a las diferentes entidades consultivas) no cumple la premisa de la mencionada causa de inadmisión alegada por el ministerio amparándose en el artículo 18.1 a), es decir, es información que ya existe y de ella no puede predicarse que esté elaborándose, principalmente porque, como se ha señalado anteriormente, forma parte del expediente y de la documentación de esa propia administración estatal, puesto que ya ha sido remitida a las entidades consultivas por mandato de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español.

Cuestión distinta es que el procedimiento donde se han ido generando y entregando esos documentos solicitados aún no haya finalizado.

Es decir, sí puede afirmarse que en la actualidad el expediente sobre la construcción de un rascacielos en el Puerto de Málaga se encuentra abierto en esa unidad del ministerio, pero no así los documentos generados, elaborados o recibidos en dicho expediente, y que ya obran en el mismo finalizados, firmados y enviados.

Las peticiones de informe a las entidades consultivas emitidas por el ministerio en cuestión existen, porque el propio ministerio no ha indicado lo contrario y además es de público y notorio conocimiento la existencia de las peticiones pues como bien consta la prensa nacional hace referencia a los mismos en las diversas noticias publicadas en medios, incluso indicando la fecha en su envío el 30 de julio del 2021.

Es decir, existen ya en el expediente esas peticiones de informes sobre la construcción de un rascacielos en el puerto de Málaga. Unas peticiones que deben figurar en el expediente del asunto que nos ocupa, tal y como indica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y el artículo 3 de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español.

(...)

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el alcance de esta causa de inadmisión. Sirva de ejemplo lo manifestado en la Resolución R/0324/20186, que recoge lo expresado en otras anteriores: "(...) 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.”

Asimismo, en la resolución R/0117/2017 este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se pronunció sobre el hecho de que NO DEBE CONFUNDIRSE INFORMACIÓN EN CURSO DE ELABORACIÓN CON EXPEDIENTE EN DESARROLLO O TRAMITACIÓN (...)

QUINTO.- Se puede concluir que el motivo alegado por la Subdirección General de Gestión y Coordinación de los Bienes Culturales amparándose en que la información solicitada se encuentra en curso de elaboración, decae totalmente al ser contrario a la verdad y al demostrar que los documentos concretos solicitados por Huermur (las peticiones de informe enviadas por el ministerio a las diferentes entidades consultivas el 30-07-2021) ya existen, están terminadas, han sido enviadas y por ello obran en poder del Órgano al que han sido reclamadas en virtud del artículo 17 de la Ley 19/2013. Así las cosas, lo alegado por el ministerio no desvirtúa en modo alguno la solicitud de acceso a la información pública realizada por Huermur.

(...)

4. Con fecha 21 de septiembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE, al objeto de que formularsen las alegaciones que se considerasen oportunas. El 1 de octubre de 2021 se recibió escrito con el siguiente contenido:

(...)

SEGUNDO. - Una vez consultado los datos obrantes por la unidad correspondiente, se informa que dicho procedimiento denominado Expediente Informativo sobre el proyecto de construcción del hotel conocido como “Torre del Puerto” en Málaga, cuyo nº de referencia es DE-009-2021 de se encuentra en curso.

TERCERO. - Del análisis de su solicitud se desprende que la información solicitada se refiere a un procedimiento administrativo en el que la administración ejerce su potestad de prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

CUARTO. - Además la información solicitada entra dentro de la esfera de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control del Estado en el desarrollo de su competencia exclusiva que le otorga el artículo 149.1.28 de la CE sobre “defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación”.

(...)

SEXTO. - En consecuencia, por todas las razones anteriormente mencionadas y con fundamento en lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la información a la que se pretende tener acceso se encuentra dentro de los límites reconocidos en la mencionada Ley.

Todo ello sin perjuicio del derecho que se reconoce a la totalidad de los ciudadanos del ejercicio de la acción pública en el ámbito del patrimonio cultural que dispone el art. 8.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español.

5. El 11 de octubre 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 a HUERMUR para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 28 de octubre de 2021, se recibió escrito con el siguiente contenido:

(...)

.-Que el Ministerio alega ahora un motivo creado ex profeso una vez ha tenido conocimiento de la reclamación efectuada por Huermur contra la resolución de inadmisión de la solicitud de acceso a la información planteada en el expediente que nos ocupa. Alega esa parte un motivo, el recogido en el apartado 1 del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que no venía estipulado expresamente en la resolución impugnada, por lo que el mismo no ha de ser tenido ahora en cuenta por este Consejo, toda vez que no fue esgrimido en el momento procedimental adecuado, que era la resolución efectuada al efecto. Lo alegado en este momento, y que se pretende que sea introducido en la causa, no reviste de los efectos administrativos de inadmisión puesto que no se encuentra amparado bajo la resolución recurrida, y no despliega así los efectos administrativos correspondientes.

.-Que el nuevo motivo de inadmisión alegado no se ajusta a la solicitud efectuada ni a la información requerida, toda vez que la misma no forma parte de ningún expediente sancionador propiamente dicho, sino que la misma es donde se establece que pueden existir motivos para la apertura de dicho procedimiento, y por lo tanto es previo al mismo.

(...)

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

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
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, 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 por la ley, 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 piden las cartas, oficios o escritos, enviados por el Ministerio de Cultura y Deporte, el 30 de julio de 2021, a la Real Academia de la Historia y la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, el Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Málaga y la Academia de Bellas Artes de San Telmo, sobre el proyecto de construcción de una torre rascacielos en el Puerto de Málaga.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

La Administración resolvió inadmitir la solicitud al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1 a) de la LTAIBG, que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*

La Administración fundamenta la aplicación de la citada causa en que (i) el *expediente referido al informe de construcción de un rascacielos en el Puerto de Málaga se encuentra abierto en esta unidad;* (ii) *se trata de un procedimiento administrativo que se encuentra en curso y en el que no consta su condición de interesado.*

Con posterioridad, en fase de alegaciones, el Ministerio requerido ha considerado de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 e) de la LTAIBG, dado que facilitar el informe supondría un perjuicio para la *prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.* A estos efectos, considera que se trata de un *procedimiento administrativo en el que la administración ejerce su potestad de prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios,* funciones que le otorga el artículo 149.1.28 de la CE sobre "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación.

4. Este Consejo de Transparencia acaba de pronunciarse en los expedientes de reclamación R/797/2021 y R/798/2021, que versan sobre dos procedimientos en los que, con las mismas partes en conflicto, se han empleado idénticos argumentos que en el caso que ahora nos ocupa por la Administración para inadmitir dos solicitudes de información.

En ambas reclamaciones este Consejo de Transparencia razonó lo siguiente:

«4. En relación con la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) de la LTAIBG es obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES: TS: 2017: 3530), en la que el Alto Tribunal ya establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar el contenido del artículo 18 de la LTAIBG:

"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información

para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) 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.”

Y, en esa misma Sentencia, concluye sentando la siguiente doctrina en interés casacional:

“La 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. Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.”

Doctrina que nuestro Alto Tribunal complementó más recientemente en la Sentencia nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, recaída en el recurso de casación nº 577/2019 con la siguiente afirmación "la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida".

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el alcance de esta causa de inadmisión. Sirva de ejemplo lo manifestado en la Resolución R/0324/2018, que recoge lo expresado en otras anteriores: "(...) 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.”

Teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo de Transparencia no considera justificadas las razones alegadas por el Ministerio para aplicar la causa de inadmisión. Según se ha reflejado en los antecedentes, no cabe duda que el Informe solicitado existe, ya ha sido elaborado y está finalizado, por lo tanto, reúne la condición de información pública recogida en el mencionado artículo 13 de la LTAIBG.

No constituye un obstáculo a estos efectos que el citado informe se haya elaborado en el seno del procedimiento denominado Expediente Informativo sobre el proyecto de construcción del hotel conocido como "Torre del Puerto" en Málaga, cuyo nº de referencia es DE-009-2021, que es el que se encuentra en curso, como reconoce la Administración. En relación con este punto, es necesario recordar que es criterio reiterado de este Consejo de Transparencia que no debe confundirse información en curso de elaboración con expediente en desarrollo o tramitación, como ocurre en el presente supuesto.

Por todo ello, no se considera fundada la aplicación la causa de inadmisión invocada, que recordemos ha de ser aplicada siempre de manera restrictiva, dada la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso como ha reiterado la jurisprudencia reflejada anteriormente.

5. Por otra parte, en vía de reclamación, el Ministerio alega que, además, sería de aplicación al presente supuesto el límite previsto en el artículo 14.1 e) de la LTAIBG, dado que facilitar el informe supondría un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. Argumentando, recordemos, que se trata de un procedimiento administrativo en el que la administración ejerce su potestad de prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, funciones que le otorga el artículo 149.1.28 de la CE sobre "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación".

A este respecto, con carácter previo, y en relación con la manifestación de HUERMUR sobre que el límite no venía estipulado expresamente en la resolución impugnada, por lo que el mismo no ha de ser tenido ahora en cuenta por este Consejo, toda vez que no fue esgrimido en el momento procedimental adecuado, que era la resolución efectuada al efecto, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que según dispone el artículo 23.1 de la LTAIBG la reclamación prevista en el artículo 24 tiene la

consideración de sustitutiva de los recursos administrativos regulados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así mismo, cabe señalar que la citada Ley establece - artículo 119- que el órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados, y en este último caso se les oirá previamente. En este sentido, tal y como se recoge en los antecedentes, (i) una vez presentadas las alegaciones a la reclamación por el Ministerio -invocando el mencionado límite-, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concedió trámite de audiencia a la Asociación reclamante a fin de que pudiera realizar las alegaciones que considera oportunas en defensa de sus intereses, que (ii) contestó al citado trámite de audiencia, alegando, en relación al límite, lo que a su derecho convino. Teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera necesario entrar a valorar el límite invocado por el Ministerio en sus alegaciones a la reclamación.

Dicho esto, para valorar la conformidad con la LTAIBG de la concurrencia del límite invocado en fase de alegaciones debemos comenzar recordando de nuevo que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en aquella ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer su artículo 12 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”, configurándose desde su preámbulo de forma amplia, al disponer que (i) son titulares todas las personas, (ii) podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud y, finalmente, (iii) 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 en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada

en el Recurso de Casación nº 75/2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), anteriormente citada, en la que sostiene que «"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 (...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información».

«(...) ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, (...) deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: «(...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración (...), pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley». Criterio que ha sido reiterado posteriormente en sus sentencias de 10 de marzo de 2020 (recurso número 8193/2018), de 11 de junio de 2020 (recurso número 577/2019), de 19 de noviembre de 2020 (recurso número 4614/2019) y, finalmente, de 29 de diciembre de 2020 (recurso número 7045/2019).

Así pues, tanto el marco normativo, como la doctrina elaborada por este Consejo a través de sus resoluciones y criterios interpretativos y, en la misma línea, la jurisprudencia de los tribunales, inciden en que a la hora de limitar el derecho de acceso a la información pública adquiere especial relevancia la justificación proporcionada por la Administración; justificación que, como se ha reflejado, debe basarse en una ponderación de intereses –el interés en el acceso y el interés concreto que se protege con el límite invocado en cada caso- aplicada al supuesto específico que se examina.

La Administración no ha justificado cuál es el concreto perjuicio que, en este caso, se produciría para la eventual investigación de ilícitos penales o administrativos,

limitándose a una mera manifestación genérica con el objeto de denegar la solicitud planteada, basada en la existencia de un expediente informativo y la competencia que le otorga el artículo 149.1.28 de la CE sobre "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación", sin realizar el test de daño.

A mayor abundamiento, hemos de señalar que la previsión del artículo 14.1.e) LTAIBG coincide parcialmente con la del artículo 3.1.c) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, que prevé como límite al acceso la protección de la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades penales. En este sentido se ha de tener en cuenta que la Memoria Explicativa del Convenio del Convenio señala que puede limitarse el acceso «con el ánimo de asegurar la prevención, investigación y persecución de actividades penales», indicando que el límite puede invocarse cuando se trate de evitar que el acceso a la información pueda ser perjudicial a las investigaciones, conducir a la destrucción de pruebas o la sustracción de los delincuentes de la acción de la justicia. Este es, en definitiva, el bien jurídico protegido por el límite previsto en el artículo 14.1.e) de la LTAIBG: asegurar el buen fin de todos los actos de investigación que se pueden llegar a realizar en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario.

Entender incluidos con carácter general en el límite de referencia el tipo de información que ahora nos ocupa comportaría una interpretación extensiva del límite del artículo 14.1.e) LTAIBG, en tanto que se impediría acceder a todo documento administrativo directa o indirectamente relacionado con una investigación administrativa, lo cual no se ajusta a los criterios interpretativos de la Ley de Transparencia establecidos por este Consejo y por la jurisprudencia de los tribunales a los que ya se ha hecho referencia. A estos efectos conviene tener presente que la originaria solicitud de acceso a la información, cuya denegación ha dado lugar a esta reclamación, no consiste en conocer las actuaciones de investigación realizadas en el seno del proceso de investigación, sino, por el contrario, únicamente de un Informe cuya existencia y parte del contenido se ha dado a conocer a través de medios de comunicación.

En consecuencia, atendiendo a las circunstancias concurrentes no cabe apreciar en el caso que nos ocupa la concurrencia del límite del artículo 14.1.e) en relación con la información objeto de la solicitud.»

Teniendo en cuenta la similitud del objeto de la solicitud de información y la identidad en la argumentación esgrimida por el Ministerio, se consideran de aplicación al presente supuesto los argumentos anteriormente expuestos, y en consecuencia, procede estimar la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por la ASOCIACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO DE LA HUERTA DE MURCIA frente al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la ASOCIACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO DE LA HUERTA DE MURCIA la siguiente información:

- *Copia digital completa de las cartas/oficios/escritos, y de sus anexos si existen, enviados por el Ministerio de Cultura y Deporte el viernes 30 de julio de 2021 a las siguientes instituciones: Real Academia de la Historia y la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, de ámbito estatal; y el Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Málaga y la Academia de Bellas Artes de San Telmo, de ámbito regional y local sobre el proyecto de construcción de una torre rascacielos en el Puerto de Málaga (Torre del Puerto), en el marco del expediente de expolio abierto en esta administración estatal.*
- **TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, 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-Administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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>