



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00089499

N/REF: 825/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: ██████████

Dirección: ██████████

Organismo: MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA.

Información solicitada: Informe.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1052 Fecha: 19/09/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 9 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:

«En esta noticia (<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2024/080424-sanchez-anuncia-fin-golden-visa.aspx>) se hace referencia a un informe que se va a utilizar para la eliminación de las denominadas Golden Visa. Se solicita dicho informe.»

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



2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 10 de mayo de 2024, al considerar desestimada su solicitud por aplicación de las reglas del silencio administrativo, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG.
4. Con fecha 10 de mayo de 2024, el Consejo trasladó la reclamación a la Unidad de Información y Transparencia del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática 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 28 de mayo de 2024 tuvo entrada en este Consejo, escrito en el que se señala que, tras estudiar el contenido de la solicitud, se consideró que podría referirse al ámbito de las competencias del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. De modo que después de consultar a la Unidad de Información y Transparencia de ese Departamento el pasado 10 de abril, con fecha de 16 de mayo de 2024 se trasladó la solicitud a la UIT Central para solicitar su asignación a la UIT de Vivienda y Agenda Urbana y que esta resolviese lo que procediese en el ámbito de sus competencias.

Con fecha 30 de mayo se recibió correo electrónico de la UIT del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana en el que se pone de manifestó que la solicitud de acceso tuvo entrada en el citado Departamento el 16 de mayo de 2024, fecha a partir de la cual comienza el plazo de un mes del que dispone la Administración para resolver, habiendo dictado resolución en plazo el día 30 de mayo, que fue trasladada al reclamante. La indicada resolución es del siguiente tenor:

«(...)

Una vez analizada la solicitud, esta Secretaría de Estado

RESUELVE:

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

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



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.»

5. El 31 de mayo de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 2 de junio de 2024 en el que señala:

«Considero que los dos motivos aducidos por el ministerio son inadmisibles. El primero, relativo al secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros, porque no se está solicitando el contenido de ninguna deliberación, sino un documento elaborado por un ministerio, con independencia de que posteriormente haya servido de base para las deliberaciones que puedan haberse sustanciado en el Consejo de Ministros. El segundo, relativo al carácter de apoyo de la información solicitada, también resulta inadmisibile, como se desprende de las propias alegaciones del ministerio, que expresa que el documento "ha tenido una relevancia fundamental para proceder a la propuesta de modificación".»

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 (Golden Visa) 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 requerido inadmitió 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 noviembre, del Gobierno, a tenor del cual las deliberaciones del Consejo de Ministros son secretas.

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>



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.

6. En definitiva, por las razones expuestas, procede estimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada 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:

- *informe que se va a utilizar para la eliminación de las denominadas Golden Visa presentado en el Consejo de Ministros de 9 de abril de 2024.*

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: 2024-1052 Fecha: 19/09/2024

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>