



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 11/01/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-078650

N/REF: 1725-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (actual Ministerio de Economía, Comercio y Empresa).

Información solicitada: Informe de cotización en la bolsa norteamericana.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 10 de abril de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL (ACTUAL MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA, 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:

«Cualquier informe o documento análogo realizado por el Ministerio de Asuntos Económicos o por terceros a instancias de éste, o que el Ministerio haya manejado, relativo a la posibilidad de que las empresas españolas puedan cotizar en la bolsa americana (EEUU), desde España, y las disponibilidades técnicas para ello, u obstáculos existentes.»

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

Especialmente si se ha emitido o manejado en el caso de la decisión de FERROVIAL de trasladar su domicilio a los Países Bajos. Tomando como referencia la siguiente noticia de elpais.com: <https://elpais.com/economia/2023-04-10/el-gobierno-advierte-por-carta-a-ferrovial-de-que-no-ve-motivos-economicos-para-su-traslado-a-paises-bajos.htm>».

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 12 de mayo de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

« (...) Los documentos solicitados se refieren a la posibilidad de que las empresas españolas puedan cotizar en la bolsa americana (EEUU), desde España, y la disponibilidades técnicas para ello, u obstáculos existentes.

Los documentos solicitados se refieren a un asunto polémico y que ha vertido ríos de tinta; (...). Polémica precedida por serios e inaceptables ataques de varios miembros del Gobierno a FERROVIAL, SA y a su Presidente, por la decisión de la compañía de trasladar su sede a los Países bajos.

Dichos informes tienen un alcance genérico. Así se desprende de la carta que el 10 de abril de 2023 remitió el SECRETARIO DE ESTADO DE ECONOMÍA Y APOYO A LA EMPRESA al CONSEJERO DEJEGADO DE FERROVIAL, S.A. (...)

Es de evidente interés público la publicidad de los documentos solicitados, pues existen claras dudas respecto, por ejemplo a lo dicho por el Secretario de Estado (...) en la referida y reproducida carta y lo dicho por el Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores en sede parlamentaria. (...)

En ningún caso puede considerarse que la documentación solicitada constituya información que tenga carácter auxiliar o de apoyo (...), pues su finalidad, agotada, es la de identificar obstáculos o indicios de su existencia para la admisión a negociación directa de las acciones de una sociedad española cotizada en España en los Estados Unidos. (...)».

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

4. Con fecha 12 de mayo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL (ACTUAL MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA) 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 7 de junio de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...) Mediante resolución del Director del Gabinete del Secretario de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, de fecha 5 de junio de 2023, se inadmitió la solicitud de acceso a la información pública planteada (...) por no versar sobre información pública, tal y como la define el art. 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, al entender que la documentación solicitada no tiene encuadre en ningún procedimiento administrativo ni se refieren tampoco a actividad administrativa alguna, por lo que no puede ser reconducida a la definición de 'información pública' prevista en dicho artículo. (...)

Pero, aún en el caso de entender que se trata de "información pública", procedería también su inadmisión en base a lo previsto en el apartado b) del artículo 18 de la Ley 19/2013 (...).

Tal y como señala el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio interpretativo 6/2015, aprobado con fecha 12 de noviembre, de 2015 (...) una solicitud de información auxiliar o de apoyo podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, algunas de las siguientes circunstancias:

(...) 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.

En el caso que nos ocupa, cualquier posible "informe o documento análogo realizado por el Ministerio de Asuntos Económicos o por terceros a instancias de éste, o que el Ministerio haya manejado", caería de lleno entre las circunstancias recogidas en los puntos 4 y 5, ya que en la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa no se ha tramitado ningún procedimiento administrativo relativo a la posibilidad de que las empresas españolas puedan cotizar en la bolsa de los Estados Unidos de América desde España, en general, ni sobre la decisión de FERROVIAL de trasladar su domicilio a los Países Bajos, en particular. Adicionalmente, y en consecuencia de lo anterior, no

podría tratarse de informes preceptivos y no se habrían incorporado como motivación de una decisión final».

La citada resolución de 5 de junio de 2023, que se acompaña, acordaba la inadmisión de la solicitud de información *«por no versar sobre información pública, tal y como la define el art. 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: “se 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”. La documentación solicitada no tiene encuadre en ningún procedimiento administrativo ni se refieren tampoco a actividad administrativa alguna por lo que no puede ser reconducida a la definición de 'información pública' prevista en el citado artículo 13 y, en consecuencia (...).».*

5. El 6 de junio de 2023, se recibió un escrito del reclamante en el que afirmaba haber recibido resolución del Ministerio, oponiéndose a su contenido y reafirmando en los argumentos vertidos en el escrito de reclamación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, *«los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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>

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 la información sobre cualquier informe relativo a la posibilidad de que las empresas españolas puedan cotizar en la bolsa americana desde España.

El Ministerio requerido no respondió en el plazo legalmente establecido por lo que la solicitud de información se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, en fase de alegaciones en este procedimiento, el Ministerio pone de manifiesto que dictó resolución (cuya copia acompaña) en la que se acordó la denegación del acceso a la información solicitada por no constituir información pública en el sentido del artículo 13 LTAIBG, por cuanto no se encuadra en ningún procedimiento administrativo concreto. En las alegaciones formuladas ante este Consejo añade que, aun considerándose *información pública*, concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, por tratarse de información auxiliar o de apoyo, ya que son, por un lado, comunicaciones internas no constitutivas de trámites de un procedimiento y, por otro, informes no preceptivos no incorporados a la decisión final.

Ofrecido al reclamante trámite de audiencia en este procedimiento de reclamación, el mismo ha mostrado su oposición expresa al contenido de la resolución.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[!] 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 no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. 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, no puede desconocerse que este Consejo se ha pronunciado ya sobre un asunto sustancialmente idéntico en la resolución R CTBG 23/2024, de 10 de enero de 2024 —en el que, el ahora reclamante, pretende el acceso al mismo tipo de información, pero, en aquel caso, de la CNMV—. En lo que aquí interesa, la citada resolución estima el recurso del reclamante con fundamento en la improcedencia de aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG por no tratarse de información *auxiliar o de apoyo*; conclusiones que, como se verá, resultan plenamente trasladables a este asunto.

Con carácter previo, y en lo que concierne a la consideración del Ministerio de que la información cuyo acceso se solicita no se encuentra encuadrada en ningún procedimiento administrativo, ni se refiere a actividad administrativa alguna — por lo que no puede ser considerada como *información pública* en el sentido del artículo 13 LTAIBG—, conviene recordar que este precepto parte de una noción amplia referida a *todos* los contenidos que obren en poder de los sujetos obligados. Así, la noción de información pública se integra por «*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*». En ningún caso se señala que la información pública deba estar contenida en expedientes administrativos concretos o deba referirse a una actividad administrativa concreta.

No existe duda, por tanto, en este caso, de que un eventual informe sobre la problemática que pueda plantear la cotización de empresas españolas en Estados Unidos tiene carácter de *información pública*, puesto que obra en poder del Ministerio (que, además, no niega que dicha información exista y que disponga de ella) por haber sido adquirida en ejercicio de sus funciones, con independencia de que se integre o no en un procedimiento concreto.

6. Sentado el carácter público de la información solicitada, conviene verificar la concurrencia de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG que el Ministerio justifica en el hecho de que *«no se ha tramitado ningún procedimiento administrativo relativo a la posibilidad de que las empresas españolas puedan cotizar en la bolsa de los Estados Unidos de América desde España, en general, ni sobre la decisión de FERROVIAL de trasladar su domicilio a los Países Bajos, en particular»*. De ahí, concluye el Ministerio que se trata de información *auxiliar o de apoyo*, pues ni se configuran como informes preceptivos, ni se han incorporado como motivación de una decisión final (lo que no sería posible en ausencia de un procedimiento concreto).

No puede desconocerse, sin embargo, que, por un lado, *«[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»* —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—; y, por otro lado, que la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo de la información ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).

En la línea apuntada, en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se señalaron una serie de circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, que la información (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final (iii) se trate de información preparatoria a 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; y (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Pero también se indicó que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»*. En este sentido, debe subrayarse 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 la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

7. La aplicación de los parámetros expuestos al presente caso evidencia que no cabe entender que un documento elaborado o adquirido por el Ministerio en ejercicio de sus funciones, que contenga un análisis técnico especializado en relación con los «obstáculos o indicios de su existencia para la admisión a negociación directa de acciones de una sociedad española cotizada en España en los Estados Unidos» (en palabras del propio reclamante), tenga carácter auxiliar o de apoyo a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG. En efecto, como se puso de manifiesto en la citada R CTBG 24/2023, de 10 de enero de 2024, en la medida en que se trata de un informe elaborado o adquirido en ejercicio de sus competencias por un sujeto obligado por la LTAIBG, que objetiva el criterio sobre la materia examinada, su contenido no puede considerarse en modo alguno irrelevante para la fundamentación de la decisión que finalmente haya tomado el departamento ministerial en relación con las cuestiones objeto del informe (incluida la decisión de no actuar). Por otra parte, dada la especial trascendencia para la economía española de la cuestión de fondo y la intensidad del debate público generado en relación con la operación que ha dado lugar a la solicitud de la información, resulta indudable que el conocimiento por la ciudadanía del criterio técnico utilizado reviste un claro interés público y sirve a los fines de la transparencia pública al permitir un mejor escrutinio ciudadano de las decisiones que les afectan.

En definitiva, no cabe atribuir la condición de auxiliar o de apoyo a unos documentos como los solicitados, que tienen una indudable relevancia para la rendición de cuentas sobre las actuaciones públicas y especialmente sobre el proceso de toma de decisiones sobre el asunto en cuestión.

8. En conclusión, con arreglo a lo expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos 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 ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL (ACTUAL MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA).

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL (ACTUAL MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

«Cualquier informe o documento análogo realizado por el Ministerio de Asuntos Económicos o por terceros a instancias de éste, o que el Ministerio haya manejado, relativo a la posibilidad de que las empresas españolas puedan cotizar en la bolsa americana (EEUU), desde España, y las disponibilidades técnicas para ello, u obstáculos existentes.

Especialmente si se ha emitido o manejado en el caso de la decisión de FERROVIAL de trasladar su domicilio a los Países Bajos. Tomando como referencia la siguiente noticia de elpais.com: <https://elpais.com/economia/2023-04-10/el-gobierno-advierte-por-carta-a-ferrovial-de-que-no-ve-motivos-economicos-para-su-traslado-a-paises-bajos.htm>»

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL (ACTUAL MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA) 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

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>

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: 2024-0031 Fecha: 11/01/2024

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>