



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00091077

N/REF: 1094/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: ██████████

Dirección: ██████████

Organismo: CSD/Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.

Información solicitada: Resolución presidente del CSD.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1230 Fecha: 31/10/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de mayo de 2024 el reclamante solicitó al CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES/ MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES, 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 de la resolución del presidente del CSD para la creación de la Comisión de Supervisión, Representación y Normalización de la Real Federación Española de Fútbol.»

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



Solicito también copia del informe o informes de los servicios jurídicos del Estado recabados con anterioridad a la firma de dicha resolución».

2. Mediante resolución de 13 de junio de 2024, el Consejo Superior de Deportes concede al acceso parcial a la información solicitada en los siguientes términos:

«• En relación con la resolución del Presidente del CSD para la creación de la Comisión de Supervisión, Representación y Normalización de la Real Federación Española de Fútbol, se considera que debe facilitarse el acceso a la misma por lo que se remite una copia de dicha resolución.

• En cuanto al informe o informes de los servicios jurídicos del Estado recabados con anterioridad a la firma de dicha resolución, debe tenerse en cuenta que el artículo 18.1 de la LTAIBG establece en su apartado b) que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, 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”.

En relación con lo anterior, el Criterio Interpretativo C1/006/2015 adoptado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno señala lo siguiente: “... 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 las siguientes circunstancias:

(...)

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, 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 toma de decisiones públicas, y su



aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo”.

En el caso que nos ocupa, los informes referidos no forman parte de ningún expediente o procedimiento, tampoco eran preceptivos para dictar la resolución solicitada y no han sido incorporados como fundamentación ni motivación de dicha resolución, por lo que en este caso no cabría considerarlos como una información relevante en la conformación de la voluntad pública de este organismo.

Por todo lo anterior, al considerar que dichos informes son una información auxiliar o de apoyo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG se inadmite la tramitación de esa parte concreta de su solicitud».

3. Mediante escrito registrado el 16 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 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«La resolución está firmada el 16 de mayo de 2024. Un día después, varias informaciones periodísticas, como esta (<https://archive.ph/RUMUo>) y esta (<https://archive.ph/rF0mk>), citaban fuentes del mismo CSD destacando que "los servicios jurídicos del Estado han informado favorablemente sobre esta resolución". Considero, por tanto, que la relevancia de esos informes, que el CSD no niega que existan constituyen motivo suficiente para no aplicar el criterio que recoge el CI/006/2015 (...)».

4. Con fecha 17 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 28 de junio de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que, tras reiterar lo manifestado en la resolución dictada el 13 de junio de 2024, se señala lo siguiente:

«En segundo lugar, (...) alega en su reclamación que "...La resolución está firmada el 16 de mayo de 2024. Un día después, varias informaciones periodísticas (...),

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



citaban fuentes del mismo CSD destacando que "los servicios jurídicos del Estado han informado favorablemente sobre esta resolución"(...)

A este respecto, cabe indicar que los argumentos esgrimidos por el reclamante no modifican en ningún caso el criterio aplicado en la resolución de este organismo ya que los informes solicitados no tienen carácter preceptivo, no han servido como fundamento ni motivación de la citada resolución, ni siquiera se mencionan en el texto de la misma, por lo que tampoco se puede considerar que hayan tenido relevancia en la conformación de la voluntad pública de este organismo».

Junto al citado escrito se remite la *Resolución para la creación de la Comisión de Supervisión, Representación y Normalización de la RFEF*, en la que en su extenso apartado de antecedentes se expone la motivación y fundamentos que sustentan el dictado de la resolución.

5. El 28 de junio de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 6 de julio de 2024 en el que señala:

«Pareciera que el CSD ha hecho trabajar a la Abogacía General del Estado para nada. Independientemente del grado de influencia que esos informes tengan en el texto final de la resolución, es evidente que el CSD ha valorado lo que en ellos se recoge. Si no, no se entiende que en sus comunicaciones con los medios de comunicación lo destacara (demostrar eso es el motivo de que incluyera los enlaces a varias noticias en mi reclamación). En este punto, es conveniente citar la sentencia de la Audiencia Nacional del 25 de julio de 2017 (SAN 3357/2017), que dice que "si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última"

En este caso sí conocemos el resultado, que es la resolución de 16 de mayo de 2024 de creación de la comisión. Y ya desde su título, la resolución deja claro que lo que pretende abordar no es solo la situación en la Real Federación Española de Fútbol, sino "la salvaguarda del interés general del Estado en relación con el fútbol español". Es decir: estamos ante una situación, según el CSD, de gran importancia, que trasciende el despacho ordinario de los asuntos federativos, y que por tanto merece de una decisión extraordinaria como la citada resolución. Todo eso refuerza



aún más la necesidad de conocer cómo se ha tomado esa decisión, incluidos los informes requeridos, fueran o no preceptivos, o incluidos o no en el texto final».

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, 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 <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 se pide el acceso a la resolución del CSD para la creación de la Comisión de Supervisión, Representación y Normalización de la RFEF y a los informes emitidos por los servicios jurídicos del Estado a propósito de su elaboración.

El CSD acuerda conceder el acceso a la resolución dictada para la creación de la mencionada comisión, pero inadmite la segunda cuestión planteada en la solicitud, referida al informe o informes de los servicios jurídicos, con fundamento en el artículo 18.1.b) LTAIBG, al considerar que dichos informes son una información auxiliar o de apoyo.

4. Para valorar la conformidad de la causa de inadmisión invocada con la LTAIBG es necesario comenzar recordando, una vez más, que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en dicha ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer 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»*, y que desde su preámbulo se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y 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, entre otras, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación n.º 75/2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que sostiene que *«Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) 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.” (...) “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 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».

5. Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado por este CTBG el 12 de noviembre de 2015 en virtud de la función atribuida por el artículo 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que la razón determinante de su aplicación es *«la condición auxiliar o de apoyo de la información»*, y no la denominación formal que a la misma se atribuya, siendo la relación enunciada 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»*.

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde, sino su verdadera naturaleza la que determina la correcta aplicación de la causa de inadmisión resulta inexcusable que en la motivación exigida por el artículo 18.1 LTAIBG (“mediante resolución motivada”) se razone la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se deniega.



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)—; y prosigue diciendo la sentencia que *«si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última»*.

6. En este caso se ha fundamentado el carácter auxiliar del informe solicitado en tres motivos: i) que no forma parte de ningún expediente o procedimiento; ii) que no se trata de un informe preceptivos y iii) que no ha sido incorporado como fundamentación ni motivación de dicha resolución. De lo anterior concluye el CSD que no puede considerarse *«como una información relevante en la conformación de la voluntad pública de este organismo»*.

Resulta, sin embargo, difícil aceptar que el referido informe tenga un mero carácter auxiliar o de apoyo. Sobre este particular, respecto de una argumentación similar utilizada para denegar el acceso a informes de la Abogacía del Estado, este Consejo señaló en la R CTBG 1136/2024, de 14 de octubre, lo siguiente:

«[r]epárese al respecto que -de conformidad con lo preceptuado en el Artículo 79 de la LPACAP- a los efectos de la resolución del procedimiento administrativo, se solicitarán los informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, pero también aquellos que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos (apdo.1). En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita (apdo.2). Por su parte, el artículo 80.1 de la LPACAP dispone que “[s]alvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes”».

Conforme a lo expuesto, cabe colegir que la petición del informe jurídico reclamado, aun cuando fuera no preceptivo y no se haya incorporado como motivación en la resolución, no responde a un acto caprichoso del Consejo Superior de Deportes, sino al juicio de conveniencia de su evacuación en una cuestión de orden jurídico no poco relevante como es la creación de la *Comisión de Supervisión, Representación y Normalización de la Real Federación Española de Fútbol*. con el fin, según figura publicado en la propia web del organismo, de tutelar *durante los próximos meses el*



funcionamiento de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) en respuesta a la crisis de la entidad federativa y en defensa del interés general de España.

7. En suma, conforme a todo lo expuesto procede acordar la estimación de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del CSD / MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES.

SEGUNDO: INSTAR al CSD / MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES a que, en el plazo máximo de diez días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

copia del informe o informes de los servicios jurídicos del Estado recabados con anterioridad a la firma de dicha resolución

TERCERO INSTAR al CSD / MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo 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

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>



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: 2024-1230 Fecha: 31/10/2024

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