



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1338/2024

Reclamante: HUERMUR – ASOCIACION PARA LA CONSERVACION DEL PATRIMONIO DE LA HUERTA DE MURCIA.

Organismo: MINISTERIO DE CULTURA.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: cultura, patrimonio histórico-artístico, informe IPCE, art. 18.1.b) LTAIBG, art. 70.4 LPAC.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 27 de mayo de 2024, la asociación reclamante solicitó al MINISTERIO DE CULTURA 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, y de sus anexos si existen, del expediente con referencia DE_006_2024 (S/REF.: SGGCBCC/MAL/srb) obrante en la Subdirección General de Gestión y Coordinación de los Bienes Culturales relativo a la estatua del Cristo de Monteagudo de Murcia, y de todos los documentos obrantes dentro del citado expediente elaborados, emitidos y firmados por el Ministerio de Cultura, en especial del informe emitido por el Instituto del Patrimonio Cultural de España.»

2. Mediante resolución de 17 de julio de 2024 el citado Ministerio inadmite la solicitud en los siguientes términos:

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



«1º. Con fecha 27 de mayo de 2024 tuvo entrada en este Ministerio una solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicitud que quedó registrada con el número de expediente 001-091247.

2º. Con fecha 29 de mayo de 2024 dicha solicitud se recibió en la Dirección General de Patrimonio Cultural y Bellas Artes, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución.

3º. Con fecha 21 de junio de 2024 se notificó al interesado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, la ampliación del plazo de resolución por un mes adicional.

4º. En relación con su petición, le comunico lo siguiente:

De acuerdo con la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública 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.

Una vez analizada la solicitud, esta Subdirección General de Gestión y Coordinación de los Bienes Culturales considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que se ha constatado que la información solicitada obra en el expediente DE_006_2024 sobre la denuncia por posible expolio del Cristo de Monteagudo, en el Castillo de Monteagudo (Murcia), en formato electrónico, siendo ésta de carácter únicamente parcial, al formar parte de la misma documentación de carácter auxiliar o de apoyo.

Tal y como entiende el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su criterio interpretativo CI/006/2015, “una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, 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:

1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiestan la posición del órgano o entidad.
2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.



3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
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 este caso nos encontramos ante lo establecido en los apartados tercero y cuarto, al ser considerada la documentación solicitada como información preparatoria, de carácter interno, no tratándose de información relevante “para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación” (apartado segundo CI/006/2015) y tratándose de comunicaciones internas que no constituyen trámites del procedimiento.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra b) del artículo 18.1 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 pública que ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución.»

3. Mediante escrito registrado el 23 de julio de 2024, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«La documentación solicitada y que no se quiere facilitar, es decir, el expediente administrativo DE_006_2024, y en especial el informe emitido por el Instituto del Patrimonio Cultural de España, en adelante IPCE, que obra en el citado expediente, ya existen como el propio ministerio ha reconocido en la resolución recurrida, están elaborados y por tanto terminados. A este respecto, y como cuestión previa, esta parte actora entiende que la información solicitada está sujeta a lo estipulado en el artículo 13 de la Ley 19/2013, (...)

La Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2018, razona que “Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de

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



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".

II.- Tras lo anteriormente expuesto, HUERMUR entiende que la documentación solicitada no cumple la premisa de la mencionada causa de inadmisión alegada por el Ministerio amparándose en el artículo 18.1 b), es decir, es información que no tiene carácter de "auxiliar" y ello por la simple razón, tal y como el propio Ministerio ha señalado en la resolución antes citada, de que este expediente y el citado informe del IPCE han sido la base para dictar la resolución de fecha 20/05/2024 de la Subdirectora General de Gestión y Coordinación de los Bienes Culturales, que se adjunta.

En esta resolución se citan las actuaciones realizadas por el mal estado del Cristo de Montegudo en Murcia y los informes solicitados por el departamento ministerial al IPCE, que han servido de base para dictar la mencionada resolución. Vemos así, como la información solicitada (el expediente tramitado y los informes solicitados) es la base y fundamento sobre la que se dicta la resolución y acto del Ministerio de Cultura. Esta información tiene una naturaleza nuclear como base, llegando incluso el Ministerio a señalar en la resolución de 20/05/2024 que:

"En aplicación del artículo 57 bis del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, y del artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las administraciones Públicas (LPAC) este organismo solicitó informe al Instituto del Patrimonio Cultural de España.

Basándonos, con los efectos motivadores que previene el artículo 88.6 de la LPAC, en el informe técnico elaborado por el Instituto del Patrimonio Cultural de España, se ha concluido que: (...)”

Una vez claro esto, hay que señalar que la información que nos ocupa no tiene carácter auxiliar o de apoyo, pues no estamos por tanto ante una mera actividad administrativa preparatoria con trascendencia exclusivamente interna, sino ante actuaciones de las que se derivan elementos determinantes de actos



administrativos concretos: en este caso “la decisión de NO INICIAR de oficio procedimiento mediante denuncia por posible expolio del Segundo Cristo de Monteagudo, en el castillo de Monteagudo (Murcia), puesto que el Ministerio de Cultura va a actuar.” (sic).

Se debe tener en cuenta, por un lado, que «[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 ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).

Por otro lado, se tiene que recordar que la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación). Pero también se advierte, siendo esta advertencia determinante, 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)—. Algo que en este caso sí que existe, pues como ya se ha señalado antes, ha sido el propio Ministerio el que ha reconocido que “En aplicación del artículo 57 bis del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, y del artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las administraciones Públicas (LPAC) este organismo solicitó informe al Instituto del Patrimonio Cultural de España.

Basándonos, con los efectos motivadores que previene el artículo 88.6 de la LPAC, en el informe técnico elaborado por el Instituto del Patrimonio Cultural de España, se ha concluido que: (...)”



Conclusión, la información señalada no tiene carácter de auxiliar (...)y ello, porque esta información es la base de la resolución dictada en fecha 20/05/2024 y del criterio seguido por el Ministerio, o lo que es lo mismo, ha tenido y tiene relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano.

(...)

CUARTO.- Que se tiene que traer a colación la reciente resolución de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, número 1548-2023, sobre un asunto similar, donde un ciudadano solicitaba un informe/documento elaborado por un organismo estatal a petición de un ministerio. Así como otras estimatorias como por ejemplo la resolución 2373/2023 y 1136/2023.

En este sentido hay que recordar, como hace la resolución del CTBG 1548-2023, que la aplicación de los parámetros expuestos al presente caso evidencia que no cabe entender que un documento elaborado por un organismo estatal en el ejercicio de su función asesora del Gobierno, que contiene un análisis técnico especializado en relación con el estado de conservación del Cristo de Monteagudo y el monumento BIC sobre el que se encuentra, tenga carácter auxiliar o de apoyo a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG. En la medida en que se trata de un informe solicitado por un Ministerio al Instituto del Patrimonio Cultural de España y que objetiva el criterio de la misma 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.

Por otra parte, dada la especial trascendencia de este asunto para el patrimonio histórico español, pues estamos hablando de un monumento medieval (castillo y cristo sobre el mismo) declarado Bien de Interés Cultural BIC, y la intensidad del debate público generado por su mal estado de conservación que ha dado lugar a la solicitud del informe, resulta indudable que el conocimiento por la ciudadanía del criterio técnico del organismo estatal 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 (...)

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"».

A continuación, la reclamante hace referencia al contenido de los artículos 12 y 13 LTAIBG, y pone de manifiesto su rechazo a la forma en la que su solicitud ha sido tramitada considerando improcedente la ampliación de plazo en ella acordada.

Concluye solicitando se inste al Ministerio a facilitar el expediente DE_006_2024 (S/REF.: SGGCBBCC/MAL/srb) obrante en la Subdirección General de Gestión y Coordinación de los Bienes Culturales relativo a la estatua del Cristo de Monteagudo de Murcia, y de todos los documentos obrantes dentro del citado expediente elaborados, emitidos y firmados por el Ministerio de Cultura, en especial del informe emitido por el Instituto del Patrimonio Cultural de España.

Junto a su escrito de reclamación, la interesada aporta copia de la resolución dictada por la Subdirección General de Gestión y Coordinación de los Bienes Culturales, en el expediente DE_006_2024 interesado, en el que actúa como denunciante, por la que se acuerda no iniciar procedimiento de oficio en virtud de denuncia por posible expolio.

4. Con fecha 24 de julio 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 6 de agosto tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) El expediente solicitado se compone de:

- *La denuncia y la documentación enviadas por HUERMUR.*
- *La solicitud de informe facultativo al IPCE.*
- *El informe facultativo del IPCE.*
- *La comunicación de no expolio al denunciante.*
- *Los justificantes de envío de la comunicación de no expolio.*

Tras el envío de dicha comunicación, se recibió:



- *Solicitud del denunciante del informe del IPCE cuyo tenor literal aparece en la comunicación de no expolio.*
- *Comunicación de negativa de envío del informe al no ser considerado el denunciante como interesado.*
- *Los justificantes del envío de la comunicación de no interesado.*

El solicitante pide copia del expediente completo y, en particular, del informe mencionado. Como se puede comprobar, el expediente está compuesto de la documentación enviada por el denunciante y de documentos remitidos a éste desde esta subdirección. En la comunicación de no expolio se encuentra el tenor literal del informe del IPCE, punto por punto. El solicitante pide que le sea enviado el informe, cuyo contenido conoce, puesto que aparece, literalmente, en la comunicación que le fue enviada por registro.

El informe fue solicitado, internamente, para apoyar la redacción de la comunicación de no expolio que, posteriormente, se envió al denunciante. Por lo tanto, consideramos concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en [...] informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Finalmente, consideramos que el envío del informe del IPCE es redundante puesto que el denunciante conoce el contenido del mismo, puesto que, como hemos indicado, ha sido incluido en la comunicación que se le envió para dar por cerrado el expediente.

3. Conclusión

Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que los documentos que el solicitante reclama, relativos al expediente DE_006_2024, bien obran en poder del solicitante, bien conoce su contenido literal.»

5. El 6 de agosto, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el mismo día en el que señala:

«Tras señalar el ministerio reclamado cual es el contenido del expediente solicitado, algo desconocido hasta ahora por esta parte, queda claro que el objeto de la solicitud de acceso a la información pública inadmitida y el presente procedimiento de reclamación ante el CTBG podría centrarse, salvo mejor criterio de este Consejo, en el informe del Instituto del Patrimonio Cultural de España (IPCE).



SEGUNDA. - SOBRE EL INFORME DEL IPCE.

En las alegaciones efectuadas por el ministerio reclamado no se ha rebatido lo más mínimo toda la argumentación expuesta en la reclamación presentada por Huermur ante este CTBG, limitándose ahora el ministerio a decir que remitió una transcripción del informe IPCE solicitado.

Lo que se ha pedido es el acceso al informe/documento original del IPCE y no a una transcripción del mismo hecha y enviada por otro departamento del ministerio, pues son dos cosas muy distintas. Ese informe existe, está elaborado y firmado, y por tanto obra en poder de la administración a la que ha sido solicitado. Por ello, es información pública y está sujeta a lo estipulado en el artículo 13 y otros de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tal y como ya se señaló en la reclamación presentada ante el CTBG.

Además, como se señaló en la reclamación, y el ministerio no ha rebatido ni desvirtuado lo más mínimo, ese informe no tiene carácter de auxiliar pues ha sido la base para dictar la resolución de fecha 20/05/2024 de la Subdirectora General de Gestión y Coordinación de los Bienes Culturales, que se adjuntó con la reclamación. Así las cosas, no estamos por tanto ante una mera actividad administrativa preparatoria con trascendencia exclusivamente interna, sino ante actuaciones de las que se derivan elementos determinantes de actos administrativos concretos, y que tiene relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano. Ver todo lo señalado en el punto TERCERO (II) de la reclamación presentada al CTBG.

Igualmente, no se puede pasar por alto una llamativa cuestión, y es que el propio ministerio reclamado emitió "Comunicación de negativa de envío del informe al no ser considerado el denunciante como interesado.", es decir, este informe si se puede enviar a los interesados, pero si se pide a través de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre resulta que entonces es un documento de carácter auxiliar o de apoyo y se deniega su remisión. Vemos así una clara contradicción en la postura del ministerio de Cultura, que esta parte entiende como manifiestamente entorpecedora y de mala fe.

Nada ha señalado el Ministerio de Cultura reclamado acerca del punto SEXTO de la reclamación interpuesta por Huermur ante el CTBG, y donde se manifestaba el mal proceder del ministerio a la hora de tramitar la solicitud y haber ampliado un mes más el plazo para su resolución sin haber aportado justificación y motivación alguna. Algo que claramente va en contra de las numerosas directrices y criterios emitidos por el CTBG desde hace años, y de lo estipulado en la propia Ley 19/2013,



de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Es por ello, que el CTBG debe hacer un pronunciamiento expreso sobre esta cuestión en su resolución, e instar al Ministerio de Cultura a que esta situación no se vuelva a producir en el futuro.»

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 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, 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*».

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 copia digital completa del expediente con referencia DE_006_2024 (S/REF.: SGGCBBCC/MAL/srb) de la Subdirección General de Gestión y Coordinación de los Bienes Culturales relativo a la estatua del Cristo de Monteagudo de Murcia.

El Ministerio requerido dictó resolución por la que acuerda inadmitir la solicitud con fundamento en la causa prevista en el artículo 18.1.1b) LTAIBG, por tratarse de información auxiliar o de apoyo, al ser considerada la documentación solicitada como información preparatoria, de carácter interno, indicando que no se trata de información relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación, sino de comunicaciones internas que no constituyen trámites del procedimiento, e invocando así mismo el apartado segundo del criterio interpretativo de este Consejo CI/006/2015.

Posteriormente, en respuesta al trámite para alegaciones instado en el seno de este procedimiento, incluye detalle de los documentos que componen el expediente, señalando que todos ellos obran ya en poder de la reclamante ya que, bien han sido enviados por aquella, bien han sido remitidos a la misma desde la subdirección que suscribe. En particular, respecto del informe técnico del IPCE, señala el Ministerio que dicho informe se encuentra incluido (transcrito *punto por punto*) en la comunicación de no expolio que fue remitida a la reclamante, por lo que ya obra en su poder y conoce su contenido. La reclamante, a la vista de las alegaciones del Ministerio, circunscribe su petición al informe del IPCE, subrayando que lo que ha solicitado es el informe original y no la transcripción realizada por otro organismo. .

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]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 este caso, el órgano competente si bien adoptó y notificó al reclamante el acuerdo de ampliación de plazo con fundamento en el artículo 20.1 in fine LTAIBG, lo cierto es que no argumentó la concurrencia de las causas que habilitan el uso de esa posibilidad excepcional (complejidad o volumen de la información).

La ampliación de plazo para resolver, según el criterio CI/005/2015, de 14 de octubre, de este Consejo *«(...) por tratarse de una excepción al plazo general, deberá ser*



convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada.» En este sentido, se ha señalado ya —por ejemplo, en las resoluciones R/0335/2022 y R/0489/2022— que la correcta aplicación de esta ampliación del plazo (que debe utilizarse razonablemente y ser objeto de una interpretación restrictiva), se ciñe a dos supuestos: (i) *«el volumen de datos o informaciones»* y (ii) *«la complejidad de obtener o extraer los mismos»*; debiéndose justificar su concurrencia de forma expresa y en relación con el caso concreto. Por ello, no será ajustada a Derecho una ampliación del plazo que no contenga *«especificación alguna de las causas que [la] motivan»* (R 259/2017, de 30 de agosto), *«no aclar[e] en qué consiste dicha dificultad»* de acceder a la información en la que se ampara (R 156/2016, de 5 de julio) o que, incluso, se base en motivos diferentes a los legalmente previstos —como la necesidad de efectuar unas *«consultas internas»*, el hecho *«de que la solicitud haya debido ser atendida en un periodo en el que los recursos humanos disponibles puedan haber disminuido»* (R 392/2016, de 16 de noviembre) o simplemente, la oportunidad de *«disponer de más tiempo para preparar la resolución»* (R/483/2018, de 15 de noviembre)—.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe ponerse de relieve que la ampliación del plazo acordada no sigue las pautas establecidas por este Consejo en la medida en que carece de toda justificación, resultando improcedente. Consecuentemente, 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, en relación con la posible concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración, conviene recordar que *«[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»*.—Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)—.

En particular, 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 art. 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, el Ministerio fundamenta el carácter auxiliar de la información en el hecho de que *«se ha constatado que la información solicitada obra en el expediente DE_006_2024 sobre la denuncia por posible expolio del Cristo de Monteagudo, en el Castillo de Monteagudo (Murcia), en formato electrónico, siendo ésta de carácter únicamente parcial, al formar parte de la misma documentación de carácter auxiliar o de apoyo»* y que es documentación preparatoria, de carácter interno, no relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación, y que no constituyen trámites del procedimiento.

A la luz de la doctrina expuesta, tales alegaciones no pueden ser acogidas. En efecto, de la aplicación de los parámetros expuestos a este caso resulta con toda evidencia que el informe solicitado no tiene un carácter auxiliar o de apoyo a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG. Como claramente se determina en el Criterio de este Consejo, *«en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que tenga relevancia en la tramitación del expediente (...)»* y, en este caso, el informe solicitado determina precisamente, el sentido de la resolución adoptada por el Director General — que objetiva y valora los diversos elementos que resultan determinantes para la adopción de la correspondiente decisión—.

A lo anterior se añade que, si bien es cierto que el concepto de *información pública* se extiende a contenidos y documentos que no forman parte de expedientes, también lo es que, en ningún caso, podrá considerarse auxiliar o de apoyo la información que sí obra en el expediente administrativo, según se desprende, *sensu contrario*, del artículo 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC): *«[n]o formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.»*

7. Sentado lo anterior, lo cierto es que en el trámite de alegaciones de este procedimiento, el Ministerio no solo detalla cuál es el contenido concreto del expediente —información que motiva la acotación de la reclamación al informe del Instituto de Patrimonio Cultural de España—, sino que declara que el informe que solicita la reclamante se encuentra transcrito *punto por punto* en la resolución de no incoación de oficio de expediente por expolio enviada a la reclamante en su calidad de denunciante. De lo anterior podría deducirse que el acceso material a la



información ya se ha producido —y en ese sentido se pronunció este Consejo en la resolución RCTBG 1225/2024, de 30 de octubre—.

Sin embargo, las circunstancias que concurrían en aquel caso no se aprecian en el presente. Así, en la citada resolución R CTBG 1225/2024 se entendió satisfecho el acceso a la información solicitada en la medida en lo solicitado había sido *el informe de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español (acordado en la reunión extraordinaria del pleno celebrada el 9 de febrero de 2024)*, y se había entregado a la reclamante *certificado del secretario de la Junta de Calificación en el que se transcribe, íntegra y literalmente, el informe y acuerdo adoptado por ese órgano colegiado en la citada reunión*. En este caso, sin embargo, lo solicitado es el informe original del IPCE —y no a una transcripción del mismo hecha y enviada por otro departamento del ministerio—; informe que obra en el expediente incoado a raíz de la denuncia de la reclamante, constatándose la existencia de un interés público en verificar que el informe original emitido coincide con el transcrito en la resolución de no expolio.

8. En consecuencia, al no resultar de aplicación la causa de inadmisión invocada, procede estimar la reclamación, a fin de que facilite el informe elaborado por el Instituto de Patrimonio Cultural de España que obra en el expediente DE_006_2024 (S/REF.: SGGCBBCC/MAL/srb.)

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DE CULTURA.

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

Informe del Instituto de Patrimonio Cultural de España obrante en el expediente DE_006_2024 (S/REF.: SGGCBBCC/MAL/srb)

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE CULTURA 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 23.1⁷](#), 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: 2025-0119 Fecha: 31/01/2025

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>