



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 436/2021

S/REF: 001-054793

N/REF: R/0436/2020; 100-005282

Fecha: La de la firma

Reclamante: Instituto de Estudios Portuarios, Marítimos y Costeros

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Justicia

Información solicitada: Informe Abogacía del Estado Concesión del Real Club Náutico de Palma

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] del INSTITUTO DE ESTUDIOS PORTUARIOS, MARÍTIMOS Y COSTEROS, solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA, 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), con fecha 10 de marzo de 2021, la siguiente información:

Solicito consultar el Informe de la Abogacía General del Estado con referencia A.G. Entes Públicos 4/21(31/2021), relativo a la Concesión del Real Club Náutico de Palma.

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

2. Mediante Resolución de 8 de abril de 2021, la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO- DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO respondió al Instituto solicitante lo siguiente:

[...]

En primer lugar, cabe señalar que el documento al que se refiere esta solicitud se ha emitido a raíz de una petición de informe no preceptivo ni vinculante efectuada por la Autoridad Portuaria de Baleares, en relación con un procedimiento administrativo que está en curso; en cuanto al desarrollo de este procedimiento, está pendiente de emitirse un informe por parte de los servicios jurídicos del Organismo Público Puertos del Estado, así como la posterior elevación del asunto (prórroga y ampliación del plazo de vigencia del título adjudicado al Real Club Náutico de Palma) al Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Baleares, como órgano competente para adoptar la decisión que corresponda.

De acuerdo con lo dispuesto en la letra b del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, 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, este Centro Directivo considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que el informe se ha emitido a raíz de la petición formulada por un organismo público, como consecuencia de la tramitación de un procedimiento administrativo en curso. El informe, que no es ni preceptivo ni vinculante, no incorpora la posición que adoptará el organismo a la hora de resolver el procedimiento, sino que podría o no, servir de motivación, junto a otros factores, de la decisión que aquel adopte al respecto. Se trata, pues, de mera información preparatoria de la actividad de la entidad pública durante la tramitación del procedimiento.

(...)

En el caso que nos ocupa, en aplicación del Criterio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se examina la emisión de un informe que no reviste carácter preceptivo y que, al no ser vinculante, podría o no tener incidencia en la decisión que adopte la Autoridad Portuaria de Baleares, cuestión que se desconoce al encontrarse en tramitación el procedimiento administrativo.

A mayor abundamiento, recientes resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno avalan incluso el que no se faciliten aquellos informes que, aun siendo

preceptivos, no sean vinculantes. Así lo recoge la Resolución R/0574/2020, de 30 de noviembre de 2020 (...)

En consecuencia, según 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, este Centro Directivo resuelve inadmitir el acceso a la información pública.

3. Ante la citada contestación, con fecha 10 de mayo de 2021, el Instituto solicitante presentó al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

(...)

En relación con que un informe de la Abogacía del Estado que no tiene carácter preceptivo o vinculante y que, en consecuencia, constituye información auxiliar o de apoyo ya ha sido descartado plenamente por este CTBG. Al respecto, basta mencionar la resolución de 30 de agosto de 2017 (Núm. Ref. R/0267/2017) donde, ante la negativa a proporcionar un informe de la Abogacía del Estado solicitado por una comunidad de regantes a la Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias (“SEIASA”), se desarrolla:

«Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el acceso a información contenida en los informes elaborados por la Abogacía del Estado que, en expedientes de reclamación tramitados anteriormente, se habían considerado por la Administración como información auxiliar o de apoyo y, por lo tanto, la solicitud había sido inadmitida por aplicación del artículo 18.1 b), que dispone 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”.

Así, por ejemplo, en la Resolución dictada el 22 de julio de 2016, en el expediente de Reclamación nº R/0198/2016, criterio recogido también en el expediente de Reclamación nº R/0434/2016, finalizado mediante Resolución de fecha 26 de diciembre de 2016, se indicaba lo siguiente: [...]

En este aspecto, debe concluirse que un Informe de la Abogacía del Estado que posteriormente sirve de sustento a una decisión o resolución definitiva de la Administración que tiene incidencia en la esfera de derechos y obligaciones de terceros afectados no puede considerarse, como una información o documentación auxiliar o de apoyo».

Esta resolución también se basa en el propio Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, que emplea la resolución discutida. Así, apoyándose en diversos pronunciamientos jurisprudenciales, concluye:

«Por lo tanto, teniendo en cuenta que el Informe de la Abogacía del Estado solicitado es el fundamento de una actuación pública, en concreto de SEIASA, dicho documento no puede tener la consideración de auxiliar o de apoyo».

Es decir, es irrelevante que el informe que se solicita no sea preceptivo o vinculante; lo realmente importante, para dilucidar si estamos ante una información pública o documentación auxiliar, es si la misma puede servir de sustento de la decisión que finalmente se adoptará. Ahora bien, como indica con acierto la resolución controvertida, el informe se ha emitido en un procedimiento administrativo en curso y, precisamente por ese motivo, de momento se desconoce si la opinión emitida por la Abogacía General del Estado mediante el informe solicitado será asumida finalmente por el órgano decisor.

Frente a ello, debemos traer a colación la importante -por sentar un precedente que se cita constantemente en las resoluciones del CTBG al tratar esa causa de inadmisión-sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017 (Rec. 46/2017, ECLI: ES: AN: 2017: 3357) que resuelve esta cuestión sin dejar ningún atisbo de duda:

«...lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es equivalente a información de valor provisional [...] Los informes a los que se refiere el art. 18.1.b 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 [...] Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la Sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de "información pública". Por consiguiente, 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».

Esta posición de la Audiencia Nacional ha sido asumida -como hemos dicho- sin ningún problema por el CTBG: entre otras, podemos citar las resoluciones de 24 de enero de 2020

(Núm. Ref. R/0766/2019) y de 6 de febrero de 2020 (Núm. Ref. R/0792/2019) sobre la petición de informes de la Abogacía del Estado que trataban la aplicación del art. 155 de la Constitución española.

De esta forma, resulta desproporcionado, y carente completamente de cualquier justificación, que la Abogacía General del Estado en nuestro caso particular se escude en que su informe jurídico se ha emitido en un procedimiento administrativo que todavía no ha concluido -y se desconoce, por consiguiente, su alcance en la resolución final-, siendo el mismo a todas luces relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisión pública y la motivación que se ofrecerá por parte de la Autoridad Portuaria de Baleares sobre la decisión que finalmente se adoptará sobre la concesión del Real Club Náutico de Palma.

4. Con fecha 11 de mayo de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada 1 de junio de 2021, la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO- DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO realizó las siguientes alegaciones:

(...)

Primera.- En relación con las mismas y en este trámite, este Centro Directivo se reafirma en el argumento esgrimido en su resolución de 8 de abril de 2021 para inadmitir la solicitud de acceso a la información, con fundamento en lo establecido 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.

(...)

Segunda.- Adicionalmente, debe también considerarse que el documento al que se refiere esta solicitud se encuentra en un procedimiento en curso en la Autoridad Portuaria de Baleares cuya concesión afecta también a las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Concurren los límites a la información previstos en el artículo 14.1. f) “La Igualdad de las partes en los procesos judiciales y tutela judicial efectiva” y eventualmente, en el artículo 14.1 e) “La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”.

(...) debe ponerse de manifiesto que en este concreto supuesto se está llevando a cabo en la Autoridad Portuaria de Baleares un procedimiento de instrucción penal, bajo secreto de sumario. El alcance de la investigación penal, dado que las actuaciones están siendo secretas no es conocido por este Centro Directivo para poder separar a priori este procedimiento de otros afectados por la investigación, razonando de forma más concreta las causas que impiden acceder a parte de la información solicitada y realizar una interpretación más restrictiva del citado límite invocado a la tutela judicial efectiva.

Tercera.- En relación con el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013 resulta ilustrativa la Sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de mayo de 2018 (en apelación, recurso 23/18) también referida a la Autoridad Portuaria de Baleares. El recurso de apelación fue desestimado y confirmada la sentencia de fecha 9 de enero de 2018 del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 11 en el recurso contencioso-administrativo 21/2017 que estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Autoridad Portuaria de Baleares contra la Resolución de 22 de febrero de 2017 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que estima la reclamación interpuesta contra la resolución de 2 de noviembre de 2016 de dicha Autoridad Portuaria, que deniega el acceso al Acta del Consejo de Administración de la Administración de la Autoridad Portuaria de Baleares de fecha 28.9.2016 como al Informe de la Abogacía del Estado remitido por mail a la Autoridad Portuaria de Baleares el día 4.10.2016 sobre la admisión o no de una oferta presentada en el expediente de competencia de proyectos para la Reforma de la Dársena deportiva del Club Náutico de Ibiza". ... Alega el apelante "...la improcedencia de admitir la existencia de un quebranto de la igualdad de partes en procedimientos judiciales, límite reconocido el artículo 14.1.f) de la ley de Transparencia 19/2013. Y en los mismos términos alega la inexistencia de afección al secreto profesional reconocido en el art.14.1.j) de dicha Ley. Ambos motivos también deben ser igualmente desestimados, toda vez que no cabe eludir la existencia de un pleito laboral entre las partes de este recurso - presupuesto que ha dado origen a dicha petición de información-, por lo que de accederse al acta en cuestión, así como al informe evacuado por la Abogacía del Estado sobre el mismo tema quedaría afectada gravemente la estrategia procesal de la Autoridad Portuaria apelada ante dicho pleito planteado ante la jurisdicción laboral". Según dicha Sentencia en apelación, "...teniendo en cuenta todos los intereses jurídicos concurrentes, y ponderando tanto el test del daño como el del interés público al que hace referencia la Exposición de motivos de la Ley no resulta procedente reconocer el derecho de la actora al acceso a dicha información ante la prevalencia del interés superior delimitado en el artículo 14.1 apartados f) y j), no resultando necesario e imprescindible el acceso a dicha información por parte del recurrente como para sacrificar dichos intereses legítimos de la Autoridad Portuaria de Baleares, sin que se haya desvirtuado lo contrario por dicha parte".

Se invoca este precedente que afecta a la Autoridad Portuaria de Baleares como un caso concreto de prevalencia del interés superior delimitado en el artículo 14.1 apartado f) (test del interés público) existiendo en aquel momento un pleito ante la jurisdicción social, cuanto más debería acreditarse la necesaria preservación de la tutela judicial efectiva en el supuesto actual en el que como ya se señaló se está instruyendo un proceso penal. Si bien es el secreto de sumario el que impide ser más concreto en la justificación de la aplicación del citado límite.

5. El 3 de junio de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)², del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se dio audiencia al Instituto reclamante para que formulase las alegaciones que estimara pertinentes. Mediante escrito de entrada 17 de junio de 2021, realizó las siguientes alegaciones:

(...) consideramos que este razonamiento, referido a la existencia de una investigación penal bajo secreto de sumario, no puede fundamentar la limitación del derecho a la información pública solicitada por el IEPMC.

Debemos, ante todo, recordar la posición del CTBG al respecto. Entre otras, podemos referirnos a la resolución de 26 de junio de 2018 (N/Ref: RT/0510/2017) donde al abordar esta cuestión, de entrada, se delimita el concepto de sumario partiendo del art. 299 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (“LECrim”) y la jurisprudencia. Aunque el precepto referido sea claro¹, el pronunciamiento del Tribunal Supremo despeja cualquier duda que pueda existir al respecto:

“...se debe entender por sumario, siguiendo estrictamente la definición del artículo 299 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, las actuaciones encaminadas a preparar el juicio y las practicadas para averiguar y hacer constar la perpetración de los delitos, es decir, todas aquellas en las que se recogen medios de investigación o pruebas pre constituidas que constituyen la base necesario para la apertura del juicio oral. El secreto sumarial se circunscribe por tanto, al contenido de las declaraciones de los imputados y testigos, documentadas en los folios correspondientes, así como los dictámenes periciales y demás documentos que se incorporan a la causa [...] Fuera de este marco delimitador el secreto de sumario considerado como regla general o de primer grado, no puede extenderse, salvo que el propio órgano juzgador haya declarado expresamente secretas determinadas partes de las actuaciones”.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

Concluye de esta forma el CTBG, al amparo del art. 299 de la LECrim y la jurisprudencia mencionada, que: "...el contenido de un sumario tiene un alcance limitado y no puede extenderse a cualquier documento que tenga relación con la causa, salvo que expresamente el juez instructor lo haya decretado así".

Es oportuno señalar, a su vez, que la resolución tratada desarrolla una doctrina que este CTBG conoce de sobra al ser su impulsora: "...la regla general en relación con el derecho de acceso es permitir el mismo, mientras que la aplicación de los límites debe entenderse de forma restrictiva y sólo en la medida en que la concesión de la información suponga un perjuicio claro y concreto superior al interés de su acceso".

Sentado lo anterior, debemos trasladar estas consideraciones a nuestro caso concreto:

a. La Abogacía General del Estado, en sus alegaciones, en ningún momento expresa la vinculación o conexión que existiría entre el informe solicitado y la instrucción penal bajo secreto de sumario.

b. Debe hacerse notar, además, que el informe no se ha emitido en el marco de la instrucción al que se refiere la Abogacía General del Estado; es decir, el mismo, no forma parte del sumario de ese procedimiento penal en los términos ya desarrollados más arriba. Se obvia deliberadamente en las alegaciones que ese informe se ha emitido en un procedimiento administrativo ajeno a la instrucción.

c. En todo caso, la información pública solicitada no ha sido declarada secreta en la instrucción a la que se refiere la Abogacía General del Estado.

d. La simple alusión a la existencia de la instrucción penal abierta no implica per se una restricción de acceso, máxime cuando no se ha razonado ni justificado que la información solicitada podrá afectar al derecho a la tutela judicial efectiva. Es más, como hemos indicado más arriba, ni siquiera se expone en las alegaciones rebatidas la relación entre el informe y la instrucción penal existente.

e. La propia Abogacía General del Estado confiesa que desconoce el alcance de la instrucción del procedimiento penal que usa como pretexto para invocar la limitación de los apartados e) y f) que regula el art. 14 de la LTAIBG; en ese sentido, se excusa de antemano por no poder razonar "de forma más concreta las causas que impiden acceder" a la información pública que nos atañe, posición que censura el CTBG al exigir una justificación concreta. En fin, la ausencia de la más mínima explicación salta a la vista.

f. La denegación de la información, por lo demás, resulta desproporcionada; sobre todo, debido a que la Abogacía General del Estado es incapaz de identificar cuál es el “perjuicio claro y concreto” que se produciría, según exige el CTBG, como finalidad que pretende salvaguardar la limitación del acceso que esgrime.

(...)

Es importante señalar, adicionalmente, que la sentencia que se menciona en las alegaciones no resulta trasladable a nuestro caso particular por una sencilla razón: en ese caso el reclamante y la Autoridad Portuaria de Baleares eran parte demandante y demandada en un pleito laboral en curso, afectando la petición controvertida a la estrategia procesal que seguían las partes intervinientes -y pudiendo solicitar las mismas la información mediante la prueba a practicar en ese procedimiento judicial-. Dicha circunstancia no se produce en nuestro caso y, por consiguiente, ese razonamiento no puede aplicarse a la presente solicitud de acceso a la información pública.

No se debe obviar, en todo caso, que nos encontramos ante un informe de la Abogacía General del Estado que, conforme al art. 27 del Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, se emite por suscitar graves dudas o ser de interés general la cuestión tratada. De hecho, es conocido en el ámbito portuario por ser un texto de referencia el libro “Doctrina de la Abogacía General del Estado en Materia Portuaria” de RICARDO HUESCA BOADILLA -Abogado del Estado del Estado- publicado en 2013, que cuenta con sucesivas adendas publicadas en los años siguientes, donde se expone la posición de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado respecto a múltiples cuestiones en esa materia. Podemos apreciar así la relevancia de estos informes: en los mismos se refleja la posición que viene manteniendo la Abogacía General del Estado sobre cuestiones que suscitan graves dudas o de interés general en el ámbito portuario y sirven de guía tanto para la propia Administración como para el resto de operadores.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en conexión con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo](#)

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

de Transparencia y Buen Gobierno⁴, su Presidente es competente para resolver las reclamaciones que, que con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su artículo 12⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su artículo 13 "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

3. Respecto al fondo del asunto, cabe señalar que (i) la solicitud de información se concreta en consultar el *Informe de la Abogacía General del Estado con referencia A.G. Entes Públicos 4/21(31/2021), relativo a la Concesión del Real Club Náutico de Palma*, y que (ii) ha sido inadmitida por la Abogacía General del Estado- Dirección del Servicio Jurídico del Estado en su resolución sobre acceso al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG, que dispone 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.*

La citada resolución fundamenta la aplicación de la citada causa de inadmisión en que (i) se trata de mera información preparatoria de la actividad de la entidad pública durante la tramitación del procedimiento en curso, dado que el informe no reviste carácter preceptivo y que, al no ser vinculante, podría o no tener incidencia en la decisión que adopte la Autoridad Portuaria de Baleares, cuestión que se desconoce al encontrarse en tramitación el procedimiento administrativo.

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&tn=1&p=20181206#a12>

Y, en que (ii) *está pendiente de emitirse un informe por parte de los servicios jurídicos del Organismo Público Puertos del Estado, así como la posterior elevación del asunto (prórroga y ampliación del plazo de vigencia del título adjudicado al Real Club Náutico de Palma) al Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Baleares, como órgano competente para adoptar la decisión que corresponda.*

Para valorar la conformidad con la LTAIBG de la aplicación de esta causa de inadmisión es necesario comenzar recordando 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 la propia Exposición de Motivos 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 aquellos casos en que sea necesario por la propia naturaleza de la información – derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, 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.”*

Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación del límite del art. 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo CI/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 es “la condición de información auxiliar o de apoyo” y no la denominación del soporte la que permite aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1. b), siendo la relación enunciada en el precepto (“notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos”) meramente ejemplificativa. A partir de ello, el CTBG considera que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

1. Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
2. Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
3. Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
4. La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
5. Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde sino su verdadera naturaleza la que la califica para la correcta aplicación de la causa de inadmisión que nos ocupa, 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.

Asimismo, la Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

“Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”

“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información

consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.

Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

Por su parte, la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017, que alega el reclamante, indica lo siguiente:

“(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b 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. (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, 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.”

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe señalar que este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado anteriormente en este sentido, entre otros en los expedientes de reclamación [R/766/2019](#)⁶ y [R/792/2019](#)⁷, y [R/810/2020](#).

Aplicado lo indicado anteriormente al presente caso y dado que información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional, es irrelevante que el informe que se solicita no sea preceptivo o vinculante; lo realmente importante, para dilucidar si estamos ante una información pública o documentación auxiliar, es si la misma puede servir de sustento de la decisión que finalmente se adoptará, y como manifiesta la Abogacía General del Estado- Dirección del Servicio Jurídico del Estado *el informe se ha emitido en un procedimiento administrativo en curso y, precisamente por ese motivo, de momento se desconoce si la opinión emitida por la Abogacía General del Estado mediante el informe solicitado será asumida finalmente por el órgano decisor.*

En consecuencia, consideramos que el informe es relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y la motivación que se ofrecerá por parte de la Autoridad Portuaria de Baleares sobre la decisión que finalmente se adoptará sobre la concesión del Real Club Náutico de Palma, por lo que, en ningún caso tendrán la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo.

Por todo ello, no se considera justificada la aplicación de la causa de inadmisión invocada.

4. Por otra parte, hay que señalar que en sus alegaciones a la reclamación la Abogacía General del Estado- Dirección del Servicio Jurídico del Estado considera que facilitar el informe requerido supondría un perjuicio para *la Igualdad de las partes en los procesos judiciales y tutela judicial efectiva* -artículo 14.1. f) LTAIBG- y para *la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios* -artículo 14.1 e)-.

Fundamenta la aplicación de los citados límites en que *se está llevando a cabo en la Autoridad Portuaria de Baleares un procedimiento de instrucción penal, bajo secreto de sumario. El alcance de la investigación penal, dado que las actuaciones están siendo secretas no es conocido por este Centro Directivo para poder separar a priori este procedimiento de otros afectados por la investigación, razonando de forma más concreta las causas que impiden acceder a parte de la información solicitada y realizar una interpretación más restrictiva del citado límite invocado a la tutela judicial efectiva.*

⁶ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones-AGE/AGE-2020/01.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones-AGE/AGE-2020/01.html)

⁷ <https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones-AGE/AGE-2020/02.html>

En relación con la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública contemplados en el artículo 14 LTAIBG procede recordar, en primer lugar, el [Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio](#)⁸, elaborado en virtud de las competencias otorgadas por el artículo 38.2 a) de aquella ley, en el que, en síntesis, se considera que (a) los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación con los contenidos; (b) su aplicación no será, en ningún caso, automática, por el contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable –test del daño-, no pudiendo afectar o ser relevante para un determinado ámbito material; y, finalmente (c) su aplicación ha de ser justificada y proporcional, atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso –test del interés público-.

Asimismo, ha de traerse a colación la ya consolidada doctrina jurisprudencial sobre la aplicación de los límites de referencia. A estos efectos, se ha de comenzar recordando el carácter restrictivo de su aplicación subrayado en la precitada [Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017](#)⁹, en los términos antes reseñados, añadiendo la cita relativa a que *“Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley;”*

Doctrina que el Tribunal Supremo complementó en la Sentencia nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, recaída en el recurso de casación 577/2019 al afirmar que *“la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida.”*

Y, con la doctrina la relativa a cómo ha de llevarse a cabo la aplicación del test del daño y del interés público al caso concreto. Así, a mero título de ejemplo, en la [Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015](#)¹⁰ se afirma que, *“En todo caso, los límites previstos se aplicarán 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” [...] “La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el*

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...)”.

Por último, en la Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015,¹¹ se reitera la doctrina anterior al afirmar que, *“la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”*.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia citada, en el presente caso, la Administración no ha justificado adecuadamente, tal y como exige el 14.2 LTAIBG, que estemos ante información cuyo conocimiento pueda perjudicar ni las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, ni la igualdad de las partes en los procesos judiciales y tutela judicial efectiva.

Hay que partir, tal y como alega el reclamante, de que este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en el expediente de reclamación RT/0510/2017 delimitando el concepto de sumario partiendo del art. 299 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la jurisprudencia.

Según se recoge en la resolución de la citada reclamación, el Tribunal Supremo afirma en su Sentencia 1020/1995, de 19 de octubre, que *“...se debe entender por sumario, siguiendo estrictamente la definición del artículo 299 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, las actuaciones encaminadas a preparar el juicio y las practicadas para averiguar y hacer constar la perpetración de los delitos, es decir, todas aquellas en las que se recogen medios de investigación o pruebas pre constituidas que constituyen la base necesario para la apertura del juicio oral. El secreto sumarial se circunscribe por tanto, al contenido de las declaraciones de los imputados y testigos, documentadas en los folios correspondientes, así como los dictámenes periciales y demás documentos que se incorporan a la causa (...) Fuera de este marco delimitador el secreto de sumario considerado como regla general o de primer grado, no puede extenderse, salvo que el propio órgano juzgador haya declarado expresamente secretas determinadas partes de las actuaciones”*.

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/2_FNMT_1.html

Concluyendo este Consejo de Transparencia en el mencionado expediente que *el contenido de un sumario tiene un alcance limitado y no puede extenderse a cualquier documento que tenga relación con la causa, salvo que expresamente el juez instructor lo haya decretado así.*

Dicho esto, cabe señalar que a juicio de este Consejo de Transparencia, en el presente expediente no ha quedado acreditada la vinculación o conexión que existiría entre el informe solicitado y la instrucción penal bajo secreto de sumario.

No ha quedado acreditado en el presente expediente de reclamación que el informe solicitado haya sido declarado secreto en la instrucción a la que se refiere.

Por otra parte, es criterio consolidado en este Consejo de Transparencia que vincular tan sólo a la existencia de un procedimiento judicial la vulneración de la igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede suponer tal perjuicio no es conforme con la literalidad o el espíritu de la norma.

Por añadidura, en relación con la aplicación restrictiva del límite contemplado en el artículo 14.1.f) cabe citar la Sentencia 29/2021, de 10 de febrero de 2021, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 10, dictada en el Procedimiento Ordinario 16/2020, en cuyo Fundamento Jurídico SEXTO argumenta: *“Como dijimos más arriba y vuelve a hacer la parte actora al invocar los concretos límites que nos ocupan, lo que parece defender la parte actora es que ha de vedarse, con carácter general, el ejercicio del derecho de acceso a una información pública que entra dentro del ámbito de la LTAIBG por el hecho de que exista un expediente administrativo o judicial que guarde relación con ella, pretensión contraria a los preceptos y al espíritu de la ley y que no puede acogerse en el supuesto de autos, al no haberse acreditado los requisitos exigidos por la ley según son interpretados por el Consejo y por los órganos judiciales que han tenido la ocasión de pronunciarse al respecto”.*

Como consecuencia de lo anterior, es criterio consolidado de este Consejo que sólo de información de la que se argumente que pueda perjudicar la posición procesal y de defensa de alguna de las partes, precisamente por su contenido e incidencia en el mismo, puede predicarse la aplicación del límite alegado.

En el caso que nos ocupa, se aprecia que no ha quedado suficientemente justificada la concurrencia de un perjuicio concreto, definido y evaluable que justifique limitar el acceso a la información solicitada por el reclamante.

Por último, en relación con la Sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de mayo de 2018 (en apelación, recurso 23/18) también referida a la Autoridad Portuaria de Baleares, que se ha

alegado al objeto de justificar la prevalencia del interés superior delimitado en el artículo 14.1 f), a juicio de este Consejo de Transparencia, no resulta trasladable al presente caso, dado que en el supuesto, al que se refiere la citada Sentencia, el reclamante y la Autoridad Portuaria de Baleares eran parte demandante y demandada en un pleito laboral en curso, afectando la petición controvertida a la estrategia procesal que seguían las partes intervinientes -y pudiendo solicitar las mismas la información mediante la prueba a practicar en ese procedimiento judicial-.

En consecuencia, por todos los argumentos expuestos, la reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por el INSTITUTO DE ESTUDIOS PORTUARIOS, MARÍTIMOS Y COSTEROS, con entrada el 10 de mayo de 2021, frente a la Resolución de 8 de abril de 2021 de la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO- DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO (MINISTERIO DE JUSTICIA).

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

- *El Informe de la Abogacía General del Estado con referencia A.G. Entes Públicos 4/21(31/2021), relativo a la Concesión del Real Club Náutico de Palma.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA 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, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)¹², 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 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹³.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)¹⁴.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>