



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 24/08/2023
HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-073013

N/REF: 561-2023

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

Información solicitada: Documento de propuesta de revisión de red transeuropea

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 17 de octubre de 2022 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 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:

«Buenos días, quería disponer de copia del documento titulado Revision of the regulation of the Transeuropean transport network – preliminary proposal of Spain, elaborado por el Ministerio de transportes, movilidad y agenda urbana, concretamente por la Secretaria de estado de transportes, movilidad y agenda urbana, en fecha de 21 de Abril 2021».

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

2. El MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA dictó resolución con fecha 19 de diciembre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« (...) La LTAIBG también establece unos límites al derecho de acceso, recogidos en su artículo 14, así como unas causas de inadmisión, en su artículo 18. La invocación de unos y otras, en la medida en que constituyen una restricción del derecho a acceder a la información pública, debe ser convenientemente motivada y justificada en la resolución que se adopte.

(...) En particular, el artículo 18.1, en su letra a) indica que se inadmitirán a trámite, motivadamente, las solicitudes “Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general”.

Por su parte, la letra b) del artículo 18.1 también establece la inadmisión motivada para aquellas solicitudes de información “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”, lo cual resultaría asimismo de aplicación en el caso.

A la vista de la información solicitada, se considera que procede la aplicación de las referidas causas de inadmisión, en tanto que el documento solicitado es un documento de trabajo interno e intermedio, entre la Comisión y el Ministerio, en un procedimiento que se encuentra actualmente en curso. La revisión del reglamento está ahora en fase de análisis tanto en el Consejo como en el Parlamento Europeo y no se prevé que se apruebe hasta diciembre de 2023 (...)».

3. Mediante escrito registrado el 11 de enero de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«El Ministerio de Transportes ha resuelto inadmitir a trámite la solicitud de información 001-073013. Lo hace mediante una resolución en la que asume que las causas de inadmisión, en tanto restringen el derecho de acceso a la información pública, deben ser motivadas y justificadas, pero a continuación se limita a mencionar dos causas de inadmisión y aplicarlas, sin una explicación que pueda considerarse motivada y justificada en los términos que viene consolidando el Consejo. No hay juicio de ponderación ni test de daño.

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

(...) Lo que este ciudadano ha solicitado es un documento que se encuentra en poder del ministerio y que fue elaborado en el ejercicio de sus funciones.

La doctrina del Tribunal Supremo establecida por la sentencia de 16 de octubre de 2017 establece que las causas de inadmisión han de ser aplicadas de forma estricta, cuando no restrictiva, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso. Nos encontramos en esa situación si damos por buena la simple enumeración de unas causas que, como se verá, no son admisibles al caso concreto.

No puede ser de aplicación el artículo 18.1 en su letra a) relativo a información que está en curso de elaboración o de publicación general. Lo que se ha pedido es un informe concreto, con una fecha concreta, que se remitió en un momento concreto a la Comisión Europea informando de la planificación que estaba siguiendo el ministerio. Tras una solicitud cursada por este ciudadano la propia Comisión Europea identificó el documento en cuestión, el departamento autor, y la fecha de emisión, 21 de abril de 2021. Es decir, el documento no está en curso de elaboración, ya se ha elaborado. Y no hay voluntad por parte del ministerio de elevarlo a su publicación general, como queda patente en esta respuesta y en la solicitud que cursó a la Comisión Europea pidiendo que no se diera acceso al mismo documento.

El documento, queda dicho, no está en curso de elaboración o de publicación general, por lo que la invocación al artículo 18.1 en su letra a) debe decaer. Lo que está vivo es el proceso para actualizar un reglamento comunitario, lo cual es un procedimiento político-administrativo con diversos hitos y momentos. El Consejo ya ha resuelto en anteriores ocasiones que es pertinente tener acceso a informes concretos que forman parte de un procedimiento. En la Resolución 545/2021 por ejemplo un ciudadano pidió copia de dos informes de la Abogacía del Estado emitidos para un expediente administrativo concreto, la Confederación que tramitaba el expediente los denegó y el Consejo revocó esa decisión, considerando que los citados informes son “relevantes en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, ayudan a conformar el criterio final”.

En el presente caso nos encontramos con que existe una política comunitaria de la planificación de las infraestructuras, regulada en dos reglamentos que definen la Red Transeuropea de Transportes. En el caso del ferrocarril, dichos reglamentos han jerarquizado tres niveles de prioridad (corredor, red global, red básica), marcando obligaciones de mejora para cada uno con calendarios fijados en el 2030 y 2050. Tras

un periodo de aplicación de dicha política, la Comisión Europea estimó pertinente ir a un procedimiento de revisión de los reglamentos, basándose en el nuevo contexto comunitario y también la experiencia acumulada. Uno de los hitos iniciales de este procedimiento fue preguntar a cada ministerio cuál es la planificación que estaban siguiendo y si concordaba con la establecida a nivel de la UE. Con las respuestas obtenidas, la Comisión Europea publicó en diciembre de 2021 una propuesta de revisión del reglamento (...). Que un tramo esté en una u otra red tiene repercusiones directas en la ciudadanía. Mantener en la red principal un determinado tramo le permite acceder al grueso de las subvenciones que la Comisión Europea ofrece para cofinanciar mejoras en la Red Transeuropea. Estar fuera le impide esa fuente de financiación, lo que dificulta la materialización de esas mejoras, en detrimento de otros tramos que sí reciben dicho impulso.

Corresponde, claro está, al ministerio, marcar prioridades nacionales, establecer qué tramos urge más modernizar, pero éstas son decisiones que deben someterse al escrutinio público y la rendición de cuentas. (...) En el presente caso la indefensión de los ciudadanos para conocer la planificación que está siguiendo el ministerio, esto es, su orden de prioridades, es máxima (...). El procedimiento abierto para actualizar los reglamentos comunitarios puede concluir positivamente o morir por el camino, y desde luego, la negociación con el Parlamento y el resto de los Gobiernos variará la fotografía final, tanto en objetivos marcados, tramos prioritarios y demás. Lo que se defiende aquí es el derecho de un ciudadano a conocer la planificación que el gobierno de su nación sigue y aplica en un momento dado. (...)

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."

Queda por tanto fijado por la jurisprudencia que, en contra de lo que pretende el ministerio, no es necesario esperar a que termine el procedimiento comunitario para conocer de un informe que evacuó él mismo. Además de la jurisprudencia, ese criterio lo ha consolidado el propio Consejo en resoluciones como la 326/2021, cuando estableció que no era necesario que un estudio informativo llegara a su perfección final para tener acceso a parte de la documentación que se había generado para él, situación análoga a la ya resuelta en la resolución 51/2021 del propio Consejo. +Por las razones expuestas este ciudadano solicita no sea de aplicación los artículos 18.1 a y b al presente caso y se entregue el concreto documento público solicitado».

4. Con fecha 21 de febrero de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA 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 15 de marzo de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...) En relación con lo señalado por el reclamante, se observa lo siguiente:

- *El documento objeto de solicitud se incardina dentro de un proceso más amplio destinado a la redacción de un reglamento europeo, como es el Reglamento de Orientaciones para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transportes que no se encuentra aprobado. Por tanto, dicha información forma parte de otra que se encuentra en curso de elaboración o de publicación general, con lo que resulta de aplicación lo indicado en el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013.*

- *Dicho documento puede concebirse como nota, borrador, opinión o comunicación entre dos órganos o entidades administrativas como son la Administración General del Estado y la Comisión Europea, y por tanto encaja plenamente dentro del supuesto 18.1.b) de la Ley 19/2013.*

En lo relativo a la aplicación del artículo 18.1.b), se observa que el pretendido informe concuerda con lo establecido en Criterio Interpretativo 6/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno II.2, apartados 2 a 5, por las siguientes razones:

o Al resultar un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final, tal y como se deduce del propio nombre del informe (“Revision of the regulation of the Transeuropean transport network – preliminary proposal of Spain”).

o Se trata de información preparatoria que sirvió como base para sostener las reuniones mantenidas en el ámbito de la revisión del reglamento vigente, de forma

bilateral entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y la Comisión Europea, de forma previa a la publicación de su propuesta de revisión de reglamento el 14 de diciembre de 2021 por parte de la Comisión Europea - EUR-Lex - 52021PC0812 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

o Resultan ser comunicaciones internas entre dos administraciones, como son la Administración General del Estado y la Comisión Europea, sin que éstas formen parte o constituyan trámite recogido en ningún procedimiento.

o Se trata de un informe que no resulta preceptivo, observándose adicionalmente que la propuesta de revisión del reglamento publicada el 14 de diciembre de 2021 por la Comisión Europea no se motiva en el pretendido informe (...).».

5. El 21 de marzo de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 27 de marzo de 2023, se recibió un escrito en el que se expone que:

«En sus alegaciones el ministerio tiene a bien ampliar justificaciones y argumentaciones que no dio a la hora de inadmitir la solicitud inicial, donde trató de despachar la cuestión citando un artículo sin mayor esfuerzo justificatorio. De inicio, para ahorrar futuras reclamaciones, podría ser conveniente que el Consejo indicar al ministerio en este trámite si la contestación inicial, a juicio de este ciudadano parca y sin motivación, cumple los mínimos exigidos por la normativa.

(...)

Sobre el 18.1 a) el ministerio trata de incardinar la producción de un documento emitido por él mismo en un procedimiento mayor para insistir en que es información “en curso de elaboración o de publicación general”. Lo que manifiesta el ministerio no puede encajar con la literalidad del artículo ni la aplicación que se le viene dando. El artículo está específicamente redactado para referirse a documentos en curso de elaboración, esto es, no terminados, o que van a ser de publicación general. Aquí no ocurre ni lo uno ni lo otro. Sobre si formar parte de un procedimiento más amplio justifica que un informe emitido dentro del mismo deba permanecer oculto, como pretende el ministerio, es cosa que ya resolvió el Consejo en los casos citados en la reclamación.

Sobre el 18.1 b) nada de lo expuesto por el ministerio desvirtúa la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional citada. El informe reclamado no tuvo un ámbito exclusivamente interno, como señala la sentencia. Se remitió a otro organismo, la Comisión Europea, para aclararle cuál es la planificación ferroviaria real que está impulsando el ministerio y cuáles sus expectativas de aquí al 2030, asunto de un interés público ineludible y que por elemental transparencia, rendición de cuentas y mejor conocimiento ciudadano de la toma de decisiones debería haber divulgado el propio ministerio. Estamos ante un informe que, como dice la sentencia, pretende “objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados”.

El hecho de que la planificación real que sigue el ministerio quede plasmada en un documento denominado “propuesta inicial” no convierte al mismo en un borrador o texto preliminar. El documento se cerró en una fecha, por lo que no es un borrador. Que luego se emitan nuevas propuestas no convierte a la reclamada en un texto preliminar.

(...)

En síntesis, nos encontramos con un ministerio que aprobó en consejo de ministros una planificación que mantiene en su web como planificación oficial, el PITVI 2012-2024, y según la cual debería estar desarrollando una serie de tramos de alta velocidad ahí fijados, o al menos eso es lo que se le transmite al ciudadano con dicha programación. Posteriormente hubo con la Comisión Europea un proceso de negociación e intercambio de información que dieron lugar a una serie de compromisos de desarrollo sobre la alta velocidad que debían estar cumplidos, según consta en los reglamentos en vigor, en 2030. Ahora nos encontramos con que a la hora de revisar y actualizar esos reglamentos el ministerio emite un informe que objetiva su planificación real, transmitiendo a la Comisión Europea que hay tramos determinados incluidos en la programación vigente y pública que no piensa desarrollar de aquí a 2030. De prevalecer la posición del ministerio, decisiones políticas contrarias a la planificación y los reglamentos oficiales se podrían tomar y acordar de espaldas al ciudadano, algo que atenta contra los principios de la Ley de Transparencia».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

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

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a copia del documento «*Revision of the regulation of the Transeuropean transport network*», elaborado por el propio Ministerio al que se reclama, y remitido a la Comisión europea en el seno de un procedimiento de revisión de la normativa comunitaria del sector.

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

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

El Ministerio requerido resuelve denegar el acceso a la información, por considerar que concurren las causas de inadmisión de las letras a) y b) del artículo 18.1 LTAIBG, ya que se trata de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final, que se incardina en un proceso más amplio destinado a la redacción de un reglamento europeo. Además, se trata de documentación auxiliar o de apoyo por cuanto, siendo una comunicación interna entre administraciones, constituye un informe que no resulta preceptivo en el procedimiento.

4. Centrada la cuestión en los términos descritos, corresponde verificar la efectiva concurrencia de las causas de inadmisión invocadas por la Administración previstas en el artículo 18.1.a) y b) LTAIBG, según el cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «[q]ue se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general» y las «[r]eferidas 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 este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión, partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

5. Sentado lo anterior, procede comenzar al análisis de la concurrencia de la primera causa de inadmisión invocada, sobre la cual este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado en ocasiones, como las que refiere el reclamante (Resoluciones R/0326/2021 y R/0051/2021).

Debe partirse de la premisa inicial de que la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) está vinculada con el hecho de que la información se esté elaborando o cuya publicación general esté siendo preparada. Por tanto, lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general.

Asimismo, como este Consejo y los tribunales han señalado en varias ocasiones, no debe confundirse información en curso de elaboración con expediente en desarrollo o

tramitación. Argumenta el Ministerio que se trata de un *«texto preliminar o borrador, sin la consideración de final, tal y como se deduce el propio nombre del informe (“Revision of the regulation of the Transeuropean transport network – preliminary proposal of Spain”)*», y añade que el mismo *«se incardina dentro de un proceso más amplio destinado a la redacción de un reglamento europeo, como es el Reglamento de Orientaciones para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transportes que no se encuentra aprobado. Por tanto, dicha información forma parte de otra que se encuentra en curso de elaboración de publicación general»*, apoyando en este razonamiento la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a).

Sin embargo, de lo expuesto no se deriva que lo transmitido por la Administración sea un documento provisional, en el sentido de que su texto pueda ser modificado y necesite ser aprobado con posterioridad, momento en el que pasaría a ser publicado, sino, antes al contrario, que estamos ante un documento definitivo que no va a sufrir alteraciones por más que, eso sí, reflejaría la posición (todavía) preliminar del Estado Español, en un procedimiento en curso de revisión de un Reglamento europeo.

Estas características determinan que no resulte de aplicación la causa de inadmisión de la letra a) del artículo 18.1 LTAIBG invocada por el Ministerio, pues está pensada para inadmitir aquellas solicitudes de acceso a la información que versen sobre documentos que aún están en fase de elaboración y pendientes de aprobación o que, estando terminados, van a ser publicados en breve. Lo que se encuentra en curso de elaboración es la revisión del reglamento europeo, pero no el documento que refleja la posición preliminar de España en un asunto de incuestionable relevancia pública al incidir decisivamente, como señala el reclamante, en la programación de tramos ferroviarios de alta velocidad para los próximos ejercicios. Y, como ya se ha dicho, no debe confundirse información en elaboración con expediente en desarrollo o en tramitación.

6. En relación con la segunda causa de inadmisión invocada (artículo 18.1 b), el Ministerio justifica su concurrencia con el argumento de que el documento *«puede concebirse como nota, borrador, opinión o comunicaciones entre dos órganos o entidades administrativas como son la Administración General del Estado y la Comisión Europea»*, que se trata *«de una información preparatoria que sirvió como base para sostener las reuniones mantenidas en el ámbito de la revisión del reglamento vigente»* y en el carácter no preceptivo del informe.

Siendo, como se ha dicho, la premisa de partida la de 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)—, en particular, por lo que concierne a qué deba entenderse por la información auxiliar o de apoyo a que alude el citado artículo 18.1.b) LTAIBG, el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo puntualizó que es esa condición o naturaleza auxiliar o de apoyo, y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, lo que determina la aplicabilidad de la causa de inadmisión —siendo la relación expresada en el precepto («notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos») un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo—.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

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

Pero también se advierte que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación».* En 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)—.

Aplicando los parámetros expuestos al presente caso, no cabe entender que el documento solicitado tenga carácter auxiliar o de apoyo a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG. Y es que, 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 o en la conformación de la voluntad política del órgano»* y, en el documento solicitado el Ministerio fija la posición inicial del Estado Español en el proceso de revisión de un instrumento legislativo comunitario que se va a someter a negociación. De ahí que resulte irrelevante el argumento aducido en las alegaciones de que no se trata de un documento preceptivo.

Tampoco cabe compartir la afirmación según la cual la información tendría ese carácter de auxiliar o de apoyo por *«ser preparatoria que sirvió como base para sostener las reuniones»*, por cuanto no es un texto destinado a una reunión preparatoria del Ministerio sino un documento enviado formalmente a la Comisión Europea.

En definitiva, no cabe atribuir la condición de auxiliar o de apoyo a un documento como el solicitado, que objetiva la posición del Ministerio en una cuestión de indudable interés público como es la planificación ferroviaria que está realizando el Ministerio y que incidirá en su desarrollo real en los próximos años, por lo que estamos ante una información cuyo conocimiento por la ciudadanía es necesario para que pueda fiscalizar cómo se toman las decisiones que le afectan y hacer realidad los fines de la transparencia pública enunciados en el preámbulo de la LTAIBG.

7. Por las razones expuestas, este Consejo considera que procede estimar la reclamación presentada al tratarse de una información de interés público que obra en poder del Ministerio reclamado y no se aprecia la concurrencia de las causas de inadmisión invocadas.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

«Copia del documento titulado Revision of the regulation of the Transeuropean transport network – preliminary proposal of Spain, elaborado por el Ministerio de transportes, movilidad y agenda urbana, concretamente por la Secretaria de estado de transportes, movilidad y agenda urbana, en fecha de 21 de Abril 2021»

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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>