



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00089736

N/REF: 937/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: CORPORACIÓN RTVE, S.A., S.M.E.

Información solicitada: Informe jurídico RTVE.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1136 Fecha: 14/10/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 15 de abril de 2024 el reclamante solicitó ante el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES, 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), información en los siguientes términos:

«Los medios de comunicación informan que en abril de 2023 la Asesoría Jurídica de RTVE elaboró un informe jurídico sobre el voto de calidad del Presidente del Consejo de Administración.»

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



<https://okdiario.com/economia/cascajosa-salta-informe-asesoria-legal-rtve-abril-2023-contratar->

[branco-12660137](#)

Así las cosas, solicito la siguiente información pública: Copia del informe elaborado por la Asesoría Jurídica de RTVE en abril de 2023 sobre el voto de calidad del Presidente del Consejo de Administración».

Consta en el expediente que con esa misma fecha 15 de abril de 2024 se dio traslado de la solicitud al Ministerio de Hacienda en cumplimiento del art 19.1. de la LTAIBG, por tratarse del Departamento competente para su resolución.

2. Mediante resolución 161/2024, de 17 de mayo de 2024, la Corporación RTVE, tras recordar el contenido de los artículos 12 y 13 de la LTAIBG declaró que:

«(...) el artículo 18 b) del citado establece la inadmisión de 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.

Dado que la información requerida constituye un informe no preceptivo, no es relevante, no se ha incorporado como motivación de una decisión final, no forma parte de la tramitación de ningún expediente, ni ha servido de apoyo ni de fundamento para una posterior resolución, procede por tanto la inadmisión de esta solicitud en base al artículo antes citado y de acuerdo con lo dispuesto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su criterio interpretativo 6/2015 del CTBG.

En atención a lo anterior, RESUELVO ÚNICO. - En cumplimiento de lo dispuesto anteriormente, se INADMITE la solicitud de acceso a la información pública indicada previamente».

3. Mediante escrito registrado el 24 de mayo de 2024, el 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 puso de manifiesto que:

«(...) La resolución impugnada adolece de una absoluta falta de motivación. Dice RTVE que “la información requerida constituye un informe no preceptivo, no es

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



relevante, no se ha incorporado como motivación de una decisión final, no forma parte de la tramitación de ningún expediente, ni ha servido de apoyo ni de fundamento para una posterior resolución” y añaden que lo hacen siguiendo el criterio interpretativo 6/2015 del CTBG pero sin más concreción. Precisamente el criterio interpretativo 6/2015 refleja que “Las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la Ley, deben ser interpretadas de forma restrictiva y su aplicación ha de ser siempre debida y convenientemente motivada.” En el presente caso, asegura RTVE que el informe jurídico emitido en abril de 2023 sobre el voto de calidad del Presidente del Consejo de Administración “ni ha servido de apoyo ni de fundamento para una posterior resolución” lo que resulta absolutamente disparatado, dado que el informe fue solicitado precisamente para respaldarse en el mismo para poder dirimir el voto de calidad y por tanto NO se puede calificar el informe como un borrador o mero documento interno de trámite o que no es relevante» .

4. Con fecha 27 de mayo 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 17 de junio de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«ÚNICA. – SOBRE EL CONTENIDO DE LA RECLAMACIÓN. Que la Reclamante en su escrito manifiesta que lo indicado por CRTVE es “disparatado dado que el informe fue solicitado precisamente para respaldarse en el mismo para poder dirimir el voto de calidad (...)” pero se limita a manifestarlo sin presentar argumentos concretos. CRTVE se reitera en lo indicado en la Resolución 161. La reclamante no argumenta su afirmación ni aporta pruebas.

Además, la evidencia de que el informe solicitado constituye un informe no preceptivo y no relevante y que no se ha incorporado a una decisión final es que, posteriormente, Abogacía General del Estado emitió un informe sobre el voto de calidad.

En virtud de lo expuesto, al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno SOLICITA que tenga por presentado este escrito y por formuladas las alegaciones que en el mismo se contienen, procediendo a dictar resolución por la que se desestime la reclamación interpuesta por el Reclamante por satisfacción de sus pretensiones.»

5. El 19 de junio de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el mismo día 19 de junio de 2024 en el que señala:



«Esta reclamación va íntimamente ligada con la reclamación del Expediente n. 924/2024 por ser en realidad una ampliación de la documentación requerida en aquel expediente. Por tanto sirven las mismas alegaciones efectuadas en ese otro expediente de queja en lo referente a la negativa a facilitar copia de informes técnicos y jurídicos».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, 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#α38>

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#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



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 información relativa al *informe jurídico* elaborado por la Asesoría Jurídica de RTVE sobre el voto de calidad del Presidente del Consejo de Administración de esa Corporación.

La empresa pública reclamada dictó resolución expresa inadmitiendo la solicitud -al amparo de lo preceptuado en el artículo el 18.1.b) de la LTAIBG e invocando a su vez el criterio interpretativo 6/2015 del CTBG- con el argumento de que la información requerida constituía un informe no preceptivo, no relevante, que no se había incorporado como motivación de una decisión final, que no formaba parte de la tramitación de ningún expediente, ni había servido de apoyo ni de fundamento para una posterior resolución, por lo que procedía la inadmisión de esa solicitud en base al artículo antes citado.

El interesado por su parte interpuso reclamación ante el Consejo señalando la absoluta falta de motivación de la resolución así como la inconcreción en la invocación del criterio interpretativo 6/2015 del CTBG, añadiendo que era irracional afirmar que el informe jurídico solicitado no había servido de apoyo o fundamento a una posterior resolución toda vez que precisamente fue solicitado para respaldarse en el mismo para dirimir el voto de calidad.

Frente a ello CRTVE esgrimió en alegaciones que el interesado se había limitado a realizar meras manifestaciones de parte sin pruebas o argumentos, reiterando el contenido de su resolución, y señalando que la evidencia de lo que afirmaba respecto del referido informe estaba en que posteriormente la Abogacía General del Estado había emitido un informe sobre el voto de calidad del Presidente.

Durante el trámite de audiencia el interesado señaló que esta reclamación estaba íntimamente ligada con otra anterior (Expediente n. 924/2024) siendo ésta una mera ampliación de la documentación solicitada en aquel expediente, por lo que se remitía a las alegaciones allí efectuadas, a fin de que se tuvieran en cuenta en éste.

4. (i) A los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación conviene aclarar, en este momento, dos cuestiones. La primera, relativa a cuál es el valor de lo publicado en los medios de comunicación social desde la perspectiva de la existencia de información pública. Y la segunda, cuál es el valor de las alegaciones vertidas por el interesado en el expediente 924/2024 a los efectos de hacerlas valer en el trámite de audiencia de la presente reclamación.



a) Con respecto a la primera cuestión precisa recordar que, como este Consejo y los órganos judiciales han subrayado en numerosas ocasiones, el derecho de acceso a la información pública tiene por objeto la información que obra en poder de alguno de los sujetos obligados por haber sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones —tal y como dispone el artículo 13 LTAIBG, antes reproducido—, por lo que la existencia de la información solicitada es presupuesto indispensable para el reconocimiento efectivo del derecho. Esta configuración del contenido y alcance del derecho impide que se pueda ejercer para recabar de la Administración explicaciones sobre interrogantes que eventualmente pudieran ser planteados por un solicitante o para obtener una justificación específica de las razones por las que se realizó una actuación y no otra. Lo que la LTAIBG reconoce, en suma, es un derecho a acceder a informaciones («contenidos o documentos») previamente existentes que se hallen en la esfera de poder de los sujetos obligados, no a la creación *ex novo* de informaciones para dar respuesta a las cuestiones planteadas por los solicitantes.

Desde esa perspectiva, no corresponde a la Administración Pública -y tampoco a este Consejo- confirmar o refutar en el procedimiento administrativo de acceso a la información pública regulado por la LTAIBG el contenido de la información publicada en los medios de comunicación social invocados en la solicitud, y por consiguiente, comprobar si lo afirmado en los mismos es o no cierto, o veraz. El análisis que ha de realizar este Consejo, en orden a resolver una reclamación, debe partir necesariamente del expediente administrativo tramitado y aportado a la misma.

b) Con respecto a la segunda cuestión, precisa señalar que si bien la presente reclamación y la invocada en el trámite de audiencia (con nº 924/2024) son dos reclamaciones presentadas por el mismo solicitante ante el mismo organismo -a saber, CRTVE- traen causa, sin embargo, de solicitudes de información distintas por lo que carecen del mismo objeto. En tal sentido no procede acordar la acumulación de los procedimientos, presupuesto necesario para hacer valer en éste las alegaciones vertidas en aquél -de acuerdo con un principio de economía procesal-, conforme con lo previsto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), toda vez que este precepto exige, además de lo expuesto, que ambos procedimientos guarden identidad sustancial o íntima conexión.

(ii) Delimitadas las cuestiones anteriores, procede entrar a analizar si en el presente caso concurre o no la causa de inadmisión impugnada del artículo 18.1.b) LTAIBG para denegar el acceso al informe jurídico solicitado.



Vaya por delante aclarar que de acuerdo con la configuración constitucional del derecho de acceso a la información, la motivación de la denegación del acceso, y por ende la carga de la prueba de que concurre una determinada causa de inadmisión pesa exclusivamente sobre la propia Administración sin que contrariamente quepa trasladar sobre el interesado las razones por las que no concurre esa causa de inadmisión

Dicho esto, 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)—. Por ello, la concurrencia de las causas de inadmisión se habrán de justificar siempre de forma expresa y detallada, a fin de poder comprobar su veracidad.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 18.1.b) LTAIBG b) «Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: b) 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».

El punto de partida del análisis de esta causa de inadmisión ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no de carácter meramente formal (denominación).

En el Criterio Interpretativo 006/2015 -invocado por el reclamante- este Consejo señaló una serie de circunstancias cuya concurrencia permiten aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, que la información:

- Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
- Se trate de 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)—; 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»*.

Aplicando los parámetros expuestos al presente caso, y teniendo en cuenta que el contenido del informe solicitado viene referido a una cuestión jurídica nada baladí - como es el voto dirimente del Presidente del Consejo de Administración de la CRTVE- al punto de que -según afirma la propia corporación reclamada- fue emitido incluso un informe de la Abogacía del Estado específicamente sobre esta cuestión, y que viene reconocido expresamente en el artículo 17.3 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, resulta difícil aceptar que el referido informe tenga un mero carácter auxiliar o de apoyo -a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG- con la motivación de que no es *un informe preceptivo, no relevante, que no se ha incorporado como motivación de una decisión final, y que no forma parte de la tramitación de ningún expediente, ni ha servido de apoyo ni de fundamento para una posterior resolución*.

Repárese al respecto que -de conformidad con lo preceptuado en el Artículo 79 de la LPACAP- a los efectos de la resolución del procedimiento administrativo, se solicitarán los informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, pero también aquellos que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos (apdo.1). En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se



solicita (apdo.2). Por su parte, el artículo 80.1 de la LPACAP dispone que «*Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes*».

Conforme a lo expuesto, cabe colegir que la petición del informe jurídico reclamado, aun cuando fuera no preceptivo, no responde a un acto caprichoso de RTVE sino al juicio de conveniencia de su evacuación en una cuestión de orden jurídico no poco relevante por cuanto que condiciona de forma el funcionamiento interno de esa corporación en la toma de decisiones su Consejo de Administración.

Por consiguiente, aun cuando se admitiera que, eventualmente, el referido informe no fuera determinante de una resolución final de un expediente -que, por cierto, no se identifica en el presente expediente- frente al emitido al respecto por la Abogacía del Estado, de ello no cabe deducir que quepa su denegación al amparo del artículo 18.1.b) LTAIBG.

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

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la CORPORACIÓN RTVE, S.A., S.M.E.

SEGUNDO: INSTAR a la CORPORACIÓN RTVE, S.A., S.M.E. a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

Copia del informe elaborado por la Asesoría Jurídica de RTVE en abril de 2023 sobre el voto de calidad del Presidente del Consejo de Administración.

TERCERO: INSTAR a la CORPORACIÓN RTVE, S.A., S.M.E. 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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>



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](#)⁸, 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-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1136 Fecha: 14/10/2024

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>