



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Resolución: 16/04/2024
Fecha: 16/04/2024
HASH: 03008889686616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00082313

N/REF: 2929/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: Asociación de Vecinos Senda de Granada Oeste de Murcia.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible)

Información solicitada: Reunión del MITMA con el Ayuntamiento de Murcia.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

R CTBG
Número: 2024-0434 Fecha: 16/04/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 15 de septiembre de 2023 la reclamante Asociación de Vecinos Senda de Granada Oeste de Murcia 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:

«Se informe detalladamente de si durante el día de ayer, 14 de septiembre de 2023, se mantuvo alguna reunión/encuentro/entrevista/visita con representantes del Ayuntamiento de Murcia (o funcionarios de dicha entidad local) en el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, cuyo objeto fueran las subvenciones

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

recibidas recientemente por la entidad local para obras y actuaciones de movilidad en el marco de los fondos Next Generation, y/o de la implantación de las ZBE (Zonas de Bajas Emisiones).

En caso afirmativo de lo anterior, se detalle el contenido de lo tratado en dicho encuentro, así como se facilite copia digital completa de los informes/documentos que se hayan estudiado en el encuentro.»

2. El 18 de septiembre de 2023 por el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA se notifica al solicitante el inicio tramitación del procedimiento de acceso a la información pública de acuerdo con lo establecido en la LTAIBG. No consta sin embargo respuesta expresa de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 23 de octubre 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 que no ha recibido respuesta a su solicitud.
4. Con fecha 24 de octubre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al Ministerio 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. Con fecha de 8 de noviembre de 2023 el Ministerio aporta informe en el que pone de manifiesto que se dictó resolución en fecha 26 de octubre en la que se acuerda conceder parcialmente la información, inadmitiendo un parte de ella con arreglo a lo dispuesto en la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG, en los siguientes términos:

«El pasado 14 de septiembre de 2023 se mantuvo una reunión entre técnicos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana con representantes del Ayuntamiento de Murcia en la sede del citado Ministerio, para tratar asuntos técnicos relacionados con la ejecución de las subvenciones del Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de las cuales el citado Ayuntamiento es beneficiario.

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

En la reunión los representantes del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana expusieron al Ayuntamiento los criterios establecidos por el órgano instructor de las ayudas para la estimación de las solicitudes de modificación de las condiciones establecidas en la Orden de concesión de las ayudas del citado Plan, en base a lo recogido en el artículo 21 de la Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba y publica la convocatoria correspondiente al ejercicio 2021. Durante la reunión no se hizo entrega de ninguna documentación por ninguna de las partes.

Por otro lado, se inadmite a trámite la solicitud relativa a las copias digitales completas de los informes o documentos que se estudiaron en la reunión, dado que esta no forma parte de ningún órgano con entidad propia, en el sentido de los artículos 5 y 22 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, donde se establece la obligación de levantar actas de las reuniones. Por lo tanto, con fundamento en lo dispuesto en la letra b) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud de acceso al contenido material de la reunión al tratarse de información de carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.»

5. Concedido trámite de audiencia a la asociación reclamante en fecha 20 de noviembre de 2023, no consta su comparecencia.

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

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>

Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

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

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

3. 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 diversa información referida a una reunión del MITMA con el Ayuntamiento de Murcia con ocasión de un proyecto subvencionado.

La Administración no respondió en plazo a la solicitud por lo que esta se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación del artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, en el trámite de alegaciones de este procedimiento, el Ministerio requerido pone en conocimiento de este Consejo que ha dictado resolución en la que acuerda conceder el acceso parcial a la información relacionada con la reunión aludida, con arreglo al artículo 16 LTAIBG. En este sentido, la resolución acuerda la inadmisión de la solicitud referida a la inadmitiendo, sin embargo, la pretendida «*copia digital completa de los informes/documentos que se hayan estudiado en el encuentro*» con

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>

fundamento en lo dispuesto en la letra b) del artículo 18.1 LTAIB ya que la reunión no fue convocada por un órgano que deba levantar actas de sus reuniones y, por otro lado, «[d]urante la reunión no se hizo entrega de ninguna documentación por ninguna de las partes.»

4. Sentado lo anterior, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante».

En el presente caso, el ministerio no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta».

5. No puede desconocerse, no obstante, que aun de forma tardía, el Ministerio requerido dictó resolución en la que acordó conceder parcialmente el acceso a la información solicitada, dando cuenta del contenido de la reunión celebrada el 14 de septiembre de 2023; en particular, (i) de los intervinientes —*reunión entre técnicos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana con representantes del Ayuntamiento de Murcia*—; (ii) de su propósito —«para tratar asuntos técnicos relacionados con la ejecución de las subvenciones del Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones» (en especial «los criterios establecidos por el órgano instructor de las ayudas para la estimación de las solicitudes de modificación de las condiciones establecidas en la Orden de concesión de las ayudas del citado Plan»)— y (iii) de su desarrollo —«exposición de los criterios establecidos por el órgano instructor de las ayudas para la estimación de las solicitudes de modificación de las condiciones establecidas»— haciendo constar que no se hizo entrega de documentación alguna y que no se levantó acta de la mencionada reunión.

De acuerdo con lo anterior, entiende este Consejo que, en lo concerniente al contenido de la reunión celebrada se ha proporcionado la información de forma completa, sucinta

pero suficiente, con lo que el derecho de acceso ha sido satisfecho en los términos previstos en la LTAIBG.

6. En segundo lugar corresponde verificar la concurrencia de la previsión del artículo 18.1.b) LTAIBG (información *auxiliar o de apoyo*) que invoca el Ministerio para inadmitir la pretensión de obtención de «*copia digital completa de los informes/documentos que se hayan estudiado en el encuentro*».

La premisa de partida ha de ser la interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de los límites al derecho de acceso a la información del artículo 14.1 LTAIBG, como de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG; interpretación que impone la jurisprudencia —por todas, STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—, a fin de evitar restricciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Por lo que concierne a la concreta cauda de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, este Consejo ha precisado en el Criterio Interpretativo 006/2015 que la característica que habilita su aplicación es la *condición* de información auxiliar o de apoyo y no la *denominación* que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, 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 trate de información (i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

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

subrayarse que los informes auxiliares *«son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados»* —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

7. La aplicación de los parámetros expuestos a este caso conduce a la estimación de la reclamación en este punto en la medida en que la invocación del artículo 18.1.b) LTAIBG carece de justificación suficiente y no se aprecia el carácter auxiliar de lo solicitado.

No puede desconocerse que lo pretendido por la asociación reclamante son la *«copias digitales completas de los informes o documentos que se estudiaron en la reunión»*; reunión que, como se reconoce de forma expresa en la resolución reclamada, versó sobre la *«exposición de los criterios establecidos por el órgano instructor de las ayudas para la estimación de las solicitudes de modificación de las condiciones establecidas»*. Resulta evidente que el establecimiento de los criterios que van a permitir la modificación de las condiciones establecidas en su momento para el otorgamiento de subvenciones resulta determinante de una decisión que tiene impacto directo en los fondos públicos. Desde esta perspectiva, difícilmente puede mantenerse que la documentación en la que se plasmen estos criterios pueda considerarse información auxiliar carente de relevancia en la posterior decisión de aprobación de tales solicitudes..

Sobre este particular alega el Ministerio, por un lado, que no se ha levantado acta de la reunión *«dado que esta no forma parte de ningún órgano con entidad propia, en el sentido de los artículos 5 y 22 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, donde se establece la obligación de levantar actas de las reuniones»*; y, por otro lado, que no se hizo entrega de documentación alguna.

Sin embargo, tal justificación no resulta suficiente pues, en primer lugar, el reclamante no pide acceso al ni al contenido del acta, ni a la documentación que haya sido entregada, sino a la documentación o informes que *hayan sido objeto de estudio en dicha reunión*. El Ministerio, en segundo lugar, no niega la existencia de algún soporte documental de los criterios de estimación de las solicitudes de modificación de las condiciones establecidas que se estudiaron en la reunión, sino que se limita a afirmar su carácter auxiliar o de apoyo. Y, en tercer lugar, tales consideraciones resultan insuficientes a los efectos de aplicar la causa del artículo 18.1. b) LTAIBG, pues no se detienen en justificar por qué la información cuyo acceso se pretende tiene esa

naturaleza auxiliar (desde una perspectiva sustantiva) como viene exigiendo este Consejo y la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

8. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede la estimación parcial de la reclamación, al no resultar de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG invocada respecto del acceso a las copia de la documentación que fue objeto de estudio en la reunión, referida a los criterios para la estimación de solicitudes de modificación de las condiciones del otorgamiento de determinadas subvenciones.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación interpuesta por la Asociación de Vecinos Senda de Granada Oeste de Murcia de la frente a la resolución del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible).

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información, en relación con la reunión celebrada el 14 de septiembre de 2023 entre el entonces MITMA y el Ayuntamiento de Murcia.

- «*copia digital completa de los informes/documentos que se hayan estudiado en el encuentro.*»

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE 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

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

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: 2024-0434 Fecha: 16/04/2024

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>