



Resolución 549/2021

S/REF: 001-56800

N/REF: R/0549/2021; 100-005451

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Información solicitada: Informes expediente de rescate de la Aerolínea Plus Ultra

Sentido de la resolución: Estimatoria: retroacción

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la interesada 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), con fecha 13 de mayo de 2021, la siguiente información:

1.- Copia de los informes confeccionados en el Ministerio de Transportes en relación al expediente de solicitud de rescate de la AEROLÍNEA PLUS ULTRA presentado para su aprobación por el Consejo de Ministros y de todos aquellos que obren en poder del Ministro determinantes de la decisión de aprobar un rescate por importe de 53 millones de euros.

2.- Documentación que acredite la remisión de los citados informes a la SEPI, al Consejo de Ministros o a cualquier otro órgano.

2. Mediante resolución de fecha 31 de mayo de 2021, el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA contestó a la solicitante lo siguiente:

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

Con fecha 18 de mayo de 2021, esta solicitud se recibió en la Dirección General de Aviación Civil, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

De acuerdo con la letra k) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o secreto requeridos en procesos de toma de decisión.

Una vez analizada la solicitud, la Dirección General de Aviación Civil considera que la divulgación de la información a la que se pretende acceder supondría un perjuicio para la materia señalada en el expositivo precedente, toda vez el informe sobre la compañía Plus Ultra emitido por la Dirección General de Aviación Civil para SEPI en el seno del procedimiento de concesión de ayuda con cargo al Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas tiene carácter reservado de acuerdo al Artículo 2.17 del Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se deniega el acceso a la información pública cuya solicitud ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución.

3. Ante esta respuesta, el 16 de junio de 2021, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

PRIMERO: Que en fecha 13 de mayo de 2021, se solicitó información al Ministerio de Transportes cuyo contenido adjuntamos a la presente reclamación, EXPEDIENTE 001-56800.

SEGUNDO: Que se nos ha dado traslado de la denegación de la información solicitada en virtud de la aplicación de los límites establecidos en los artículos 14.1. y k de la LTAIBG.

Ante dicha negativa, debemos manifestar nuestra oposición dado que la finalidad principal de la normativa de transparencia referida al escrutinio de la toma de decisiones públicas y al conocimiento del destino de los fondos públicos se vería perjudicada por la aplicación de dichos límites. Además el deber de secreto y confidencialidad que predica el apartado 17 del artículo 2 del RDL 25/2020 no puede aplicarse al caso por el principio de especialidad de la ley.

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

Bastaría por tanto cualquier disposición similar en normativa de inferior rango para privar de contenido a la LTAIBG.

En materia de confidencialidad en la contratación pública la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, precisa, en el artículo 133 que esa declaración deberán realizarla los empresarios en el momento de presentar su oferta. A este respecto el Tribunal Administrativo de Central de Recursos contractuales argumenta: "En primer lugar, este Tribunal ha venido señalando que el carácter confidencial no puede reputarse de cualquier documentación que así sea considerada por el licitador, sino que, en primer lugar, debe ser verdaderamente confidencial, en el sentido de venir referida a secretos técnicos o comerciales. En relación con la definición de secreto técnico o comercial, en la resolución nº 196/2016, se estableció que se consideran secretos técnicos o comerciales el "conjunto de conocimientos que no son de dominio público y que resultan necesarios para la fabricación o comercialización de productos, la prestación de servicios, y la organización administrativa o financiera de una unidad o dependencia empresarial, y que por ello procura a quien dispone de ellos de una ventaja competitiva en el mercado que se esfuerza en conservar en secreto, evitando su divulgación".

También se señaló en la misma resolución, que para que la documentación sea verdaderamente confidencial, es necesario que se trate de documentación que "a) que comporte una ventaja competitiva para la empresa, b) que se trate de una información verdaderamente reservada, es decir, desconocida por terceros, c) que represente un valor estratégico para la empresa y pueda afectar a su competencia en el mercado." Se ha señalado también, finalmente, que el carácter confidencial no puede ser declarado de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, ni ser aceptada dicha declaración de forma acrítica por parte del órgano de contratación, sino que tiene éste la competencia para analizar la documentación específicamente señalada por el licitador como confidencial y, a la vista de sus justificaciones y argumentos, determinar si, efectivamente, concurren los requisitos y criterios señalados para poder otorgarle tal carácter, sacrificando así el principio de transparencia que ha de inspirar con carácter general la actuación de los poderes públicos particularmente en el procedimiento de contratación.

Es decir, ni tan siquiera en el ámbito de la contratación pública cabría tal secreto o confidencialidad, menos por tanto debe operar dicha limitación cuando se trata de ayudas con dinero público en las que ni siquiera está regulado expresamente la posibilidad del solicitante de acogerse a dicha confidencialidad.

TERCERO.- Se trata además de ayudas públicas, en este sentido las ayudas o subvenciones públicas están sometidas al principio de publicidad por lo que no cabe sustraer al

conocimiento público los motivos que llevan al poder público a tomar la decisión de otorgar una ayuda consistente en dinero público.

CUARTO.- En relación a la segunda de las preguntas “Documentación que acredite la remisión de los citados informes a la SEPI, al Consejo de Ministros o a cualquier otro órgano”.

Ninguna respuesta se ha dado en la contestación relativa a la remisión del citado informe, que si bien menciona que se emitió para SEPI no hace más referencia a la remisión a otros órganos distintos si se hubiera producido.

En virtud de lo expuesto SOLICITO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO como órgano competente para la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública, admita la presente reclamación al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y sea reconocido nuestro derecho a obtener la información pública en la forma solicitada y garantice el derecho de acceso a la información solicitada y el deber de facilitar la documentación.

4. Con fecha 18 de junio de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando lo siguiente:

PRIMERA. – Conforme al artículo 2.17 de Real Decreto- ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo, específicamente aplicable para la materia que nos ocupa, “Los datos, documentos e informaciones que obren en poder del Consejo Gestor y de SEPI en virtud de las funciones que le encomienda este real decreto-ley tendrán carácter reservado y, con las excepciones previstas en la normativa vigente, no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad, ni utilizados con finalidades distintas de aquellas para las que fueron obtenidos”.

En consecuencia, la documentación solicitada a la Dirección General de Aviación Civil tiene, por haberlo ordenado así la ley, “carácter reservado”, ya que se ha elaborado a instancia del referido Consejo Gestor y, exclusivamente, para formar parte de un expediente que tramita y resuelve dicho Consejo Gestor.

SEGUNDA. – El “carácter reservado” de estos documentos determina que solo pueda concederse el acceso a los mismos en los casos y condiciones establecidos en la “normativa vigente”, según señala el citado artículo 2.17 del Real Decreto-ley 25/2020 Esa remisión a la “normativa vigente”, referida a un documento de “carácter reservado” debe entenderse hecha

a Ley 9/1968, de 5 de abril sobre Secretos Oficiales, que es la normativa que regula esa clase de documentos. En concreto, la categoría de los documentos reservados se establece en el artículo 3 de esta Ley: “Las «materias clasificadas» serán calificadas en las categorías de secreto y reservado en atención al grado de protección que requieran”.

Por tanto, el acceso a esta clase de documentos, reservados, solo es posible en los casos previstos por el artículo 8º de la misma Ley sobre Secretos Oficiales: “Las calificaciones de secreto o reservado [...] determinarán, entre otros, los siguientes efectos: A) Solamente podrán tener conocimiento de las materias clasificadas los órganos y las personas debidamente facultadas para ello y con las formalidades y limitaciones que en cada caso se determinen...”.

TERCERA. - Carecen de fundamento jurídico las alegaciones del reclamante, relativas a que, en este caso, deba aplicarse preferentemente la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Al contrario, se estima que, en este supuesto particular, la correcta interpretación de las normas aplicables obliga a estar preferentemente a lo regulado en el artículo 2.17 del Real Decreto- ley 25/2020, de 3 de julio; lo que se justifica por las siguientes razones:

- Porque el artículo 2.17 del Real Decreto-ley 25/2020 es “lex posterior” respecto de la Ley de Transparencia.

- Porque el artículo 2.17 del Real Decreto-ley 25/2020 es, además, “lex specialis”; pues regula la misma materia (la posibilidad de acceder o no a determinados documentos) pero referida a un caso particular (aquellos documentos que obren en poder del Consejo Gestor y de SEPI para los fines a que dicho precepto alude).

Lo mismo cabe decir respecto de la invocación del reclamante a la normativa general sobre publicidad de las subvenciones o ayudas públicas. En este caso, ese régimen legal general debe entenderse excepcionado por otra norma de igual rango legal, especial y posterior, que atribuye el “carácter de reservado” a la documentación obrante en el Consejo Gestor y SEPI en virtud de las funciones de gestión del Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas.

CUARTA. – Adicionalmente, de conformidad con el art. 2.6 del Real Decreto Ley 25/2020 citado, el Consejo Gestor del Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas es el que resuelve y tramita estos expedientes; por lo que sería en todo caso dicho órgano el competente para enervar el deber de secreto establecido en el citado artículo 2.17 del Real Decreto-ley 25/2020.

QUINTA. - La propia Ley de Transparencia contempla en su artículo 14.1, letra k), como límite al derecho de acceso, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión, confidencialidad y secreto exigible. Ello concuerda con el artículo 2.17 del citado Real Decreto-ley y refuerza la argumentación que se ha expuesto, en el sentido de que, en este caso, no es legalmente posible conceder el acceso a estos documentos.

SEXTA. - En cuanto a la solicitud del reclamante para que se le permita acceder a la "documentación que acredite la remisión de los citados informes", se estima que estos documentos están igualmente afectados por el "carácter reservado" establecido en el artículo 2.17 del Real Decreto-ley 25/2020. Además, el acceso a tales documentos tampoco estaría permitido por la propia Ley de Transparencia, pues conforme a su artículo 18.1.b) tienen la consideración de "información auxiliar", ya que se trata de comunicaciones entre órganos administrativos.

5. El 8 de julio de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, sin que haya presentado ninguna en el plazo concedido al efecto a pesar de haber recibido el requerimiento realizado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, en conexión con 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 Gobierno](#)⁵, su Presidente es competente para resolver las reclamaciones 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 12](#)⁶, 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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

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 se extiende a todo tipo de *"formato o soporte"*. A la vez, 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 por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *"en el ejercicio de sus funciones"*.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano requerido debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que en el caso concreto concurra una causa de inadmisión o resulte aplicable algún límite legal.

3. En el presente caso, se solicita copia de los informes confeccionados en el Ministerio de Transportes en relación con el expediente de solicitud de rescate de la Aerolínea Plus Ultra y de la documentación que acredite su remisión, en los términos reflejados en los antecedentes de hecho.

El Ministerio deniega el acceso a la información por entender que su divulgación supondría un perjuicio para *"la garantía de la confidencialidad o secreto requeridos en procesos de toma de decisión"* y, por tanto, considera que resulta aplicable el límite que la LTAIBG reconoce en su artículo 14.1.k). En apoyo de esta posición alega que *"el informe sobre la compañía Plus Ultra emitido por la Dirección General de Aviación Civil para SEPI en el seno del procedimiento de concesión de ayuda con cargo al Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas tiene carácter reservado de acuerdo al Artículo 2.17 del Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo"*, precepto cuyo tenor es el siguiente: *"Los datos, documentos e informaciones que obren en poder del Consejo Gestor y de SEPI en virtud de las funciones que le encomienda este real decreto-ley tendrán carácter reservado y, con las excepciones previstas en la normativa vigente, no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad, ni utilizados con finalidades distintas de aquellas para las que fueron obtenidos. Quedarán también obligadas a guardar secreto y a no utilizar la información recibida con finalidades distintas de aquella para la que les sea suministrada los auditores de cuentas, asesores legales y demás expertos independientes que puedan ser designados por el Consejo Gestor y por SEPI en relación con el cumplimiento de las funciones que tienen legalmente atribuidas. Este carácter reservado cesará desde el momento en que los interesados hagan públicos los hechos a los que los datos, documentos e informaciones se refieren."*

4. A la hora de examinar la procedencia de la aplicación del límite invocado por la Administración, hay que tener presente que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional, que está reconocido y regulado en nuestro ordenamiento con un contenido amplio, por lo que sus límites no sólo han de estar debidamente justificados en relación con su finalidad sino que tienen que ser interpretados de modo estricto.

Estos criterios interpretativos esenciales han sido enunciados y reiterados por el Tribunal Supremo en varios pronunciamientos. Ya en el fundamento jurídico sexto de una de sus primeras sentencias sobre la materia, la fechada el 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), dejó claro que *“La 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.”* Añadiendo, a continuación, que *“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”*.

Con posterioridad, el Alto Tribunal ha insistido en esta consideración amplia del contenido del derecho, que deriva no sólo de su regulación legal sino también de su reconocimiento constitucional y supranacional, como él mismo se encarga de recordar en el fundamento jurídico segundo su Sentencia de 24 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:822), al realizar la siguiente recapitulación: *“En las sentencias de esta Sala de 19 de noviembre de 2020 (recurso de casación 4614/2019), 12 de noviembre de 2020 (recurso de casación 5239/2019), y 25 de Enero de 2021 (recurso de casación 6387/2019) declaramos que el derecho a acceder a la información pública se regula en términos muy amplios en la LTAIBG, al establecer su artículo 12 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”, reconociendo por tanto el precepto la titularidad del derecho de acceso a “todas las personas”, en términos similares a los utilizados en el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009, que en su artículo 2.1 señala que “cada parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de cualquier tipo...” y en términos también similares a los expresados en el artículo 105.b) de la CE, que reconoce “a los ciudadanos” el acceso a los archivos y registros administrativos. Y reiteramos que la LTAIBG es*

la normativa básica transversal que regula esta materia, al tiempo que complementa al resto de las normas.”

5. Sentado lo anterior, es indudable que el derecho de acceso a la información pública, al igual que cualquier otro, no tiene carácter absoluto y, por tanto, puede ser limitado por el legislador cuando colisione con otro derecho o interés de relevancia constitucional, o puede verse constreñido en su concreta aplicación por los mismos motivos, siempre y cuando se observen los presupuestos y las condiciones que nuestra Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional exigen al respecto.

En el caso que nos ocupa, el artículo 2.17 del Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo, establece una reserva específica de confidencialidad al disponer que *“los datos, documentos e informaciones que obren en poder del Consejo Gestor y de SEPI en virtud de las funciones que le encomienda este real decreto-ley tendrán carácter reservado y, con las excepciones previstas en la normativa vigente, no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad, ni utilizados con finalidades distintas de aquellas para las que fueron obtenidos.”*

Sin embargo, esta reserva de confidencialidad no puede ser interpretada en el sentido defendido por el órgano requerido, según el cual el carácter reservado de los documentos determina que el acceso a los mismos sólo puede concederse con arreglo a la Ley 9/1968, de 5 de abril sobre Secretos Oficiales, pues es evidente que el ámbito de aplicación de esta norma no alcanza a los documentos solicitados por cuanto su contenido no reúne las condiciones que para la declaración de una materia como clasificada se exigen en el artículo tercero de la misma que, literalmente, reza: *“A los efectos de esta Ley, podrán ser declaradas “materias clasificadas” los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado.”*

Por otra parte, tampoco cabe acoger los argumentos aducidos por la reclamante para sostener la inaplicación de la reserva de confidencialidad prevista en el artículo 2.17 del Real Decreto-ley 25/2020 pues, dado que dicha reserva está establecida por una norma con rango de ley, es incuestionable que introduce un límite al régimen general del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG.

Ahora bien, al igual que sucede con el alcance de los derechos, tampoco los límites legales a los mismos pueden ser entendidos en términos absolutos, de modo que excluyan por entero la posibilidad de su ejercicio, vaciándolos de contenido y sacrificando íntegramente la posición jurídica que reconocen a sus titulares, en este caso, el acceso a la información pública concernida. Es doctrina consolidada, tanto del Tribunal Constitucional como del

Tribunal Supremo, que la interpretación y aplicación de los límites impuestos a los derechos ha de hacerse de manera proporcionada, atendiendo a su finalidad y realizando la correspondiente ponderación de todos los derechos e intereses afectados en cada caso concreto.

En este sentido, hay que tener en cuenta que el propio Tribunal Supremo ha dictaminado recientemente un supuesto que guarda estrecha similitud con el que aquí nos ocupa. En su Sentencia de 8 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:842), examinando el alcance de la reserva de confidencialidad contenida en el artículo 7 del Real Decreto 1591/2009, de 16 de octubre, por el que se regulan los productos sanitarios (*“Sin perjuicio de las disposiciones existentes en materia de secreto profesional, las autoridades sanitarias velarán porque todas las partes a las que concierne la aplicación de este real decreto mantengan la confidencialidad de cualquier información obtenida en el ejercicio de su función”*), formuló una serie de pronunciamientos que son por entero trasladables a la resolución del presente caso.

Tras descartar que existiera un déficit de rango normativo al ser un real decreto que incorpora normativa comunitaria, aclara que las disposiciones legales que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información en relación con sus límites, *“aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Transparencia, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial”*; añadiendo que *“resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es el de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria.”* (FJ. 3º)

Sin embargo, una vez sentada esta doctrina, el propio Tribunal Supremo se encarga de dejar claro que la aplicación de las regulaciones sectoriales que imponen límites al derecho de acceso no puede realizarse al margen de la normativa básica transversal contenida en la LTAIBG, sino que habrá de ajustarse al marco general que en ella se define. En este sentido, sostiene que *“la aplicación directa del referido artículo 7 del Real Decreto 1591/2009 no impide tener que acomodarlo al marco general de la Ley de Transparencia, en particular de su artículo 14, que establece los límites al derecho de acceso a la información.”* Y, partiendo de este obligado encuadramiento, concluye que el inciso del mencionado artículo 7 *“no puede*

ser entendido en el sentido de que impone la confidencialidad absoluta, iuris et de iure, de cualquier información que los sujetos afectados por el Decreto hayan podido obtener en el marco de las actuaciones contempladas en el mismo. Esa previsión de confidencialidad habrá de ponderarse tanto con el interés público que pueda poseer la información controvertida como con los eventuales intereses particulares de sujetos afectados por la misma.” (FJ. 4º).

Aplicando la doctrina del Tribunal Supremo que se acaba de exponer al caso que nos ocupa, hemos de concluir igualmente que la reserva de confidencialidad contenida en el artículo 2.17 del Real Decreto-ley 25/2020 no puede ser concebida en términos absolutos, en el sentido de que vede por completo el acceso toda a la información que obre en poder de los órganos de la Administración en virtud de las funciones que dicho texto normativo les atribuye. En lugar de este entendimiento, que desconoce el carácter de la LTAIBG como normativa básica general en la materia y conduce a sacrificar por entero el derecho constitucional de acceso a la información pública, el alcance de la reserva de confidencialidad se habrá de determinar, tal y como indica el Alto Tribunal, ponderándola en cada caso concreto con el interés público en conocer la información concernida y con los intereses particulares que puedan resultar afectados por el acceso a la misma.

En el presente caso, el interés público en conocer los informes objeto de la solicitud de acceso es palmario por cuanto se han elaborado en el marco de un procedimiento de concesión de ayudas públicas a una entidad empresarial con cargo al Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas cuya finalidad se determina en el artículo 2.2 del tantas veces mencionado Real Decreto-ley 25/2020 en los siguientes términos:

“El Fondo tiene por objeto aportar apoyo público temporal para reforzar la solvencia empresarial, en particular mediante la concesión de préstamos participativos, deuda subordinada, suscripción de acciones u otros instrumentos de capital, a empresas no financieras, que atraviesen severas dificultades de carácter temporal a consecuencia de la pandemia del COVID-19 y que sean consideradas estratégicas para el tejido productivo nacional o regional, entre otros motivos, por su sensible impacto social y económico, su relevancia para la seguridad, la salud de las personas, las infraestructuras, las comunicaciones o su contribución al buen funcionamiento de los mercados”

Resulta por tanto innegable que, en este caso, existe un elevado interés público en conocer los informes elaborados en el Departamento ministerial en la medida en que contengan la justificación de la concurrencia en el caso concreto de los presupuestos a los que el Real Decreto-ley vincula la concesión de las ayudas públicas. Conocimiento que, por otra parte, entronca directamente con los fines de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública expresados en el Preámbulo de la LTAIBG: someter a escrutinio las

decisiones de los responsables públicos, permitiendo a los ciudadanos saber cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

De otro lado, no cabe desconocer que los mencionados informes, con un alto grado de probabilidad, contienen datos o informaciones que afectan a los derechos o los intereses particulares de la compañía perceptora de las ayudas y que, conforme se ha indicado y exige expresamente la doctrina del Tribunal Supremo, han de ser tenidos en cuenta en la ponderación sobre la que se ha de sustentar la decisión sobre el acceso. Y la LTAIBG prevé en su artículo 19.3, precisamente para que las alegaciones de los terceros afectados puedan ser aportadas al procedimiento de acceso y tenidas en cuenta en la correspondiente ponderación, lo siguiente:

“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.”

6. Dado que el Departamento ministerial denegó el acceso a la información solicitada sin tener en cuenta la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo y sin realizar la preceptiva ponderación con el interés público y los intereses de los afectados, procede estimar la reclamación y acordar la retroacción de las actuaciones con el fin de que se conceda un trámite de alegaciones a la entidad concernida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LTAIBG y, tras la correspondiente ponderación, se resuelva concediendo el acceso total o parcial a la información solicitada.

A estos efectos, el órgano competente deberá tener presente la doctrina expuesta en los fundamentos precedentes y la concordante del Tribunal Supremo en relación con la aplicación de los límites al derecho de acceso. En particular, 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”* (Sentencia de 11 de junio de 2020, ECLI: ES:TS:2020:1558-, FJ. 3º) y lo indicado en la Sentencia de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) en la que, retomando y completando lo manifestado en otras anteriores, realizó las siguientes precisiones:

“La aplicación de los límites al derecho de acceso a la información está sujeta a determinados requisitos y condiciones. Al respecto, el artículo 14.2 LTAIBG de la LTAIBG señala lo siguiente:

2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Por tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate.” (FJ, 4º)

De igual modo, resulta obligado tener presente que el Tribunal Supremo en su Sentencia de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) ha señalado que “el juicio de proporcionalidad requerido por el artículo 14.2 LTAIBG también es exigible en la aplicación del artículo 16 de la LTAIBG, que prevé como se ha indicado la posibilidad de un acceso parcial a la información, en los casos en los que la aplicación de alguno de los límites del artículo 14 LTAIBG no afecte a la totalidad de la información solicitada.” (FJ. 4º)

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, de fecha 28 de enero de 2021.

SEGUNDO: ACORDAR la retroacción de actuaciones e INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, remita la solicitud de acceso a la aerolínea PLUS ULTRA, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG. Finalizado el plazo legal sin alegaciones o recibidas estas, dicte resolución concediendo el acceso total o parcial de conformidad con lo expuesto en los fundamentos jurídicos de la presente.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que remita sin dilación a este Consejo de Transparencia copia de las actuaciones llevadas a cabo.

De acuerdo con el [artículo 23, número 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](#), del 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, ante los Juzgados Centrales de lo 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-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&tn=1&p=20181206#a9>