



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 31/08/2023
HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-074628

N/REF: 740-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: ASOCIACIÓN DE VECINOS SENDA DE GRANADA OESTE DE MURCIA.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

Información solicitada: Copia de un expediente administrativo de concesión de una subvención.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2023-0689 Fecha: 31/08/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 11 de diciembre de 2022 la 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:

«-Copia digital completa, y de sus anexos si existen, del expediente con referencia ZBEMRR-22-00094 (con la documentación existente desde su inicio hasta la fecha actual, y que por lo tanto ya está elaborada y firmada) referente a la solicitud de ayuda realizada por el Ayuntamiento de Murcia (Entidad solicitante "Murcia") para

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

la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano (segunda convocatoria 2022)».

2. El 16 de enero de 2023 el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA acordó una ampliación de plazo de un mes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20.1 LTAIBG, y el 27 de enero de 2023 dictó resolución en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«(...) De acuerdo con el apartado 4 del artículo 19 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.

Una vez analizada la solicitud, esta Secretaría General de Transportes y Movilidad considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que la información que se interesa en el punto primero de la solicitud, pese a obrar en poder de este órgano, ha sido elaborada en su integridad o parte principal por el Ayuntamiento de Murcia, entidad a la que se remite su solicitud a los efectos oportunos.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 19.4 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 a la información pública recogida en el punto primero de la solicitud que ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución».

3. Mediante escrito registrado el 30 de enero de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«TERCERO.- (...)

I.- Sobre el retraso en iniciar la tramitación, la ampliación acordada para resolver y luego inadmitir la solicitud.

Como ya se ha indicado, tras más de un mes de espera para iniciar la tramitación de la solicitud efectuada por esta parte, el ministerio procedió a ampliar el plazo un mes más alegando el “volumen o la complejidad de la información que se solicita”.

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

(...)

Y, en todo caso, lo que la LTAIBG tampoco permite es ampliar el plazo únicamente para disponer de más tiempo para preparar la resolución y, finalmente, acabar por no proporcionar la información solicitada, circunstancia que también ha ocurrido en el presente caso. La ampliación del plazo tiene sentido siempre y cuando se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición del solicitante. Así las cosas, ninguna de las condiciones y requisitos expuestos se han observado, por lo que la actuación de la Administración no ha sido ajustada a derecho en este punto.

II.- Sobre la inadmisión de la solicitud utilizando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013.

Como ya se ha dicho la Secretaría General de Transportes y Movilidad esgrime como argumento para inadmitir la solicitud de acceso el artículo 19.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, alegando que “la información que se interesa en el punto primero de la solicitud, pese a obrar en poder de este órgano, ha sido elaborada en su integridad o parte principal por el Ayuntamiento de Murcia”.

Ante esto se debe remarcar que lo que se ha solicitado es el expediente administrativo elaborado por el propio Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana con referencia ZBEMRR-22-00094 (con la documentación existente desde su inicio hasta la fecha actual, y que por lo tanto ya está elaborada y firmada), donde sin lugar a dudas habrá más documentos a parte de los que haya aportado el Ayuntamiento de Murcia, como por ejemplo informes del ministerio, resoluciones, documentos de carácter estatal, económicos, etc. donde se admita, estudie, valore,... la solicitud de ayuda de la entidad local.

(...)

En el presente caso se dan todos los presupuestos expresados por cuanto es notorio que el acceso a la información requerida, dada su naturaleza, no es susceptible de causar perjuicio a los derechos o intereses del Ayuntamiento de Murcia en tanto se trata de una solicitud de ayuda pública, para unas actuaciones públicas, entre dos administraciones públicas y financiadas con dinero público de todos los ciudadanos/as, por lo que, obrando en poder del ministerio y dentro de su expediente, lo pertinente para garantizar la máxima eficacia del derecho sin demoras indebidas (recordamos como ya hemos dicho que esta solicitud ha acumulado un notable retraso y dilación injustificada) y con el mínimo empleo de recursos públicos es que resuelva directamente sobre la solicitud de acceso.

III.- Sobre la información solicitada y el derecho de acceso.

Visto lo anterior, la información solicitada está sujeta a lo estipulado en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que entiende por información pública 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 (el ministerio reconoce que sí obra en su poder) y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Funciones del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana entre las que se encuentra tramitar y resolver la solicitud de ayuda cursada por el Ayuntamiento de Murcia.

Debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la LTAIB para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación de un expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación. Estas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo, tal y como sucede en este caso. En consecuencia, no procede inadmitir el acceso a la información solicitada.

(...)».

4. Con fecha 6 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA solicitando 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 28 de marzo de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...) El 11 de enero de 2023, los responsables de la Unidad de Transparencia de la Dirección General de Organización e Inspección del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, informaron por correo electrónico al personal de la Secretaría General de Transportes y Movilidad de que dicho expediente se les había asignado el 12 de diciembre sin que todavía se hubiera aceptado su competencia por parte de la Secretaría General de Transportes y Movilidad.

El 16 de enero de 2023, tras analizar la documentación recibida y estudiar la competencia de esta Secretaría General de Transportes y Movilidad en relación con el contenido de la solicitud, se procedió a aceptar la competencia del expediente. Dado que el plazo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para resolver las solicitudes de transparencia había expirado, se notificó la ampliación de plazo,

con el fin de hacer constar que se contestaría a dicha solicitud, si bien se haría fuera del plazo establecido en la citada Ley.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que desde que la Secretaría General de Transportes y Movilidad fue consciente de la existencia del expediente, un día antes de que expirara el plazo para resolver, y dada la complejidad del mismo, se cumple lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre para solicitar la ampliación de plazo.

En relación con la inadmisión de la solicitud, se considera que el expediente 001-074628 cumple con el supuesto recogido en el apartado 4 del artículo 19 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, dado que la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder de la Secretaría General de Transportes y Movilidad, sujeto al que se dirige la solicitud, ha sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, en este caso, el Ayuntamiento de Murcia.

Así, en cumplimiento de lo establecido en el citado artículo, el 30 de enero de 2023 se remitió la solicitud al Ayuntamiento de Murcia para que decidiera sobre el acceso a la información solicitada. Se adjunta copia del justificante del registro de salida mediante el cual se produjo la remisión del expediente.

Por otro lado, y a mayores de todo lo ya respondido a lo largo del expediente, hay que tener en cuenta también que el acceso a la información pública sobre las subvenciones se lleva a cabo por el procedimiento general previsto en el artículo 20 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, es decir, a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, que es el instrumento previsto para la publicidad y el suministro de datos en esta materia, como prevé el reciente Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.

En este sentido, y dado que de acuerdo con el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se regirán por su normativa específica, y por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, se considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que el acceso a la información pública sobre las subvenciones, se lleva a cabo por el procedimiento general previsto en el artículo 20 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, es decir, a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, que es el instrumento previsto para la publicidad y el suministro de datos en esta materia, como prevé el Real Decreto 130/2019, de 8 de

marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.

(...)

Por lo tanto, todo lo que es público en relación con estas subvenciones está en la BDNS y en la sede electrónica del MITMA:

https://sede.mitma.gob.es/SEDE_ELECTRONICA/LANG_CASTELLANO/OFICINAS_SECTORIALES/SUB_PRTR/A_POYO/».

5. El 29 de marzo de 2023, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 13 de abril de 2023, se recibió un escrito en el que se expone que:

« (...) II.- Sobre el fondo del asunto, alega el ministerio reclamado que la información, aun obrando en su poder, considera que ha sido elaborada o generada en su 2 integridad o parte principal por otro, en este caso del Ayuntamiento de Murcia, y que en fecha 30 de enero de 2023 se remitió la solicitud a dicha entidad local.

Pues bien, ante esto se tiene que señalar, como ya se señaló en la reclamación, que lo solicitado es el expediente administrativo elaborado por el propio Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana con su propia referencia estatal ZBEMRR-22- 00094. Un expediente que ha sido elaborado, tramitado, informado y resuelto por el Estado. (...).

III.- Sobre el resto de las alegaciones efectuadas por la reclamada y que versan sobre la aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, intentando hacer creer que este asunto se debe regir por dicha ley y no por la Ley 3 19/2013, hay que señalar que en la Base de Datos Nacional de Subvenciones únicamente se publica una información determinada y aislada del asunto que nos ocupa, pero en ningún caso está disponible el expediente administrativo completo con número ZBEMRR-22-00094.

(...)

Ante esto poco más se puede reseñar, añadiendo que lo que se pide es la copia digital completa de un expediente administrativo del ministerio en cuestión, el cual debe ir debidamente firmado, foliado e indexado conforme a los mandatos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas, y del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Dicha información es obvio que no está publicada en la BDNS».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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 Gobierno](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad 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, 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 la copia de un expediente de

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>

concesión de una ayuda al Ayuntamiento de Murcia para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano.

El Ministerio requerido, tras haber acordado una ampliación de plazo para resolver, inadmitió a trámite la solicitud en virtud del artículo 19.4 LTAIBG, remitiéndola al citado ayuntamiento para que decidiera sobre el acceso.

La reclamante manifiesta su disconformidad y aclara que solicita toda la información que obra en el expediente ZBEMRR-22-00094, elaborado por el propio Ministerio, desde el inicio hasta la fecha actual (informes, resoluciones, documentos económicos...), sin perjuicio de la documentación que haya aportado el Ayuntamiento de Murcia.

4. Antes de entrar a examinar el fondo del asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[I] 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 este caso, como ha quedado reflejado, el Ministerio acordó la ampliación de plazo para resolver prevista en el citado artículo 20.1 LTAIBG, posibilidad de ampliación que, según el criterio CI/005/2015, de 14 de octubre, de este Consejo, *«(...) por tratarse de una excepción al plazo general, deberá ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada.»* Así, en las resoluciones R/0335/2022 y R/0489/2022, entre otras, ya se ha señalado que la correcta aplicación de esta ampliación del plazo (que debe utilizarse razonablemente y ser objeto de una interpretación restrictiva), se ciñe a dos supuestos: (i) *«el volumen de datos o informaciones»* y (ii) *«la complejidad de obtener o extraer los mismos»*; debiéndose justificar su concurrencia de forma expresa y en relación con el caso concreto. En este caso, la notificación de la ampliación del plazo se limitaba a la cita de lo dispuesto en el artículo 20 LTAIBG sin ninguna consideración añadida, por lo que resulta evidente que tal ampliación no resultaba conforme a derecho; especialmente si se tiene en cuenta que posteriormente se decreta la inadmisión de la solicitud y su remisión al Ayuntamiento de Murcia en aplicación del artículo 19.4 LTAIBG.

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. Sentado lo anterior, y en relación con la base en la que se sustenta la resolución recurrida, procede recordar que el artículo 19.4 de la LTAIBG dispone que *«cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso»*.

En este caso, la solicitud tiene por objeto el acceso a una información que, aun relacionada con la tramitación de una ayuda pedida por el Ayuntamiento de Murcia, ha sido elaborada en su parte principal por el Ministerio, por lo que no puede considerarse que concurra el supuesto determinante de la derivación de la solicitud establecido en el 19.4 LTAIBG.

En efecto, el mencionado precepto alude a supuestos en los que la información obra en poder del sujeto requerido pero no ha sido elaborada por él (o no, al menos en su parte principal) y permite, así, que sea el órgano que en su momento generó tal información el que se pronuncie sobre el acceso solicitado. En este caso, sin embargo, ni la información cuyo acceso se pretende —*«informes del ministerio, resoluciones, documentos de carácter estatal, económicos, etc. donde se admita, estudie, valore,... la solicitud de ayuda de la entidad local»*— ha sido elaborada o generada en su integridad por el Ayuntamiento de Murcia, ni es este consistorio el autor de la parte principal de la información que se solicita; pues, con independencia de que el expediente contenga documentación por él remitida, la información capital es, lógicamente, la elaborada por el órgano ministerial en el ejercicio de sus competencias respecto de la tramitación del expediente de subvención..

En consecuencia, con arreglo a lo expresado al fundamento jurídico anterior, procede la estimación de la reclamación interpuesta, sin que resulte de recibo la pretendida existencia de un régimen específico de acceso a la información (invocado por el Ministerio en el trámite de alegaciones de este procedimiento), pues no lo es la previsión del artículo 20 LGS en el que se establece la obligación de publicidad activa de las subvenciones concedidas a través de la Base de datos Nacional de Subvenciones. Como este Consejo ha señalado en múltiples ocasiones, el ámbito material de las obligaciones de publicidad activa y el del derecho de acceso a la información pública no son coincidentes por lo que, cuando se ejerce este derecho, los sujetos obligados deberán resolver la solicitud de acceso teniendo en cuenta el contenido material que

la LTAIBG reconoce y garantiza a todas las personas. Como ya se ha expuesto, si la información solicitada se encuentra dentro del ámbito sustantivo del derecho de acceso (si tiene por objeto contenidos o documentos que reúnen las propiedades expresadas en el artículo 13 de la LTAIBG), se deberá conceder el acceso salvo que en el caso concreto concurra una causa de inadmisión o un límite legal que lo impida, con independencia de que exista o no una obligación legal de publicarla.

Cuestión distinta es que, respecto de aquella información que ya se encuentre publicada, sea en cumplimiento de una obligación de publicidad activa o con carácter voluntario, la resolución sobre el acceso puede hacer uso de la previsión del artículo 22.3 LTAIBG e indicar al solicitante cómo obtenerla, siempre que se le facilite un enlace directo a la información o se le proporcionen instrucciones precisas que le permitan acceder a ella sin dificultad.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por la ASOCIACIÓN DE VECINOS SENDA DE GRANADA OESTE DE MURCIA frente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

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

- «-Copia digital completa, y de sus anexos si existen, del expediente con referencia ZBEMRR-22-00094 (con la documentación existente desde su inicio hasta la fecha actual, y que por lo tanto ya está elaborada y firmada) referente a la solicitud de ayuda realizada por el Ayuntamiento de Murcia (Entidad solicitante "Murcia") para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano (segunda convocatoria 2022)».

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 a la 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

R CTBG
Número: 2023-0689 Fecha: 31/08/2023

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>