



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2034/2024

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales.

Palabras clave: Ley 14/20213, apoyo a emprendedores, teletrabajadores internacionales, instrucciones, criterios, actualización, respuesta tardía completa.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 14 de octubre de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, 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:

«Me dirijo a ustedes con el fin de solicitar información actualizada sobre los criterios de gestión que utiliza la Unidad de Grandes Empresas (UGE) en la resolución de expedientes relacionados con la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.»

Motivo de la consulta

Se han observado inconsistencias en la resolución de expedientes similares.

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



Los criterios publicados en 2018 parecen haber quedado desactualizados debido a las recientes novedades legislativas.

Consultas específicas

En vista de lo anterior, solicito respetuosamente información sobre los siguientes puntos:

¿Cuáles son los criterios actuales que utiliza la UGE para resolver los expedientes relacionados con la Ley 14/2013?

¿Cómo se han adaptado estos criterios para reflejar las modificaciones legislativas recientes?

¿Existe un proceso de actualización periódica de estos criterios?

¿Qué medidas se están tomando para garantizar la consistencia en la resolución de expedientes similares?

¿Se ha considerado la publicación de una guía actualizada que refleje los criterios de gestión actuales para mayor transparencia y facilidad de los solicitantes?

Adicionalmente y en específico para autorizaciones de teletrabajadores internacionales, quisiera saber si manejan una lista con los países que emiten Certificados de Cobertura de Seguridad Social para este tipo de trabajadores. Se observa en la práctica mucha inseguridad con Certificados emitidos por Estados Unidos aceptados en unos casos y rechazados en otros, siendo el mismo documento».

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 20 de noviembre de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que, reiterando su solicitud, pone de manifiesto que no ha recibido respuesta.
4. Con fecha 20 de noviembre 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

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



pertinentes. El 27 de febrero de 2025 tuvo entrada en este Consejo, escrito en el que se señala lo siguiente:

«En contestación al requerimiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 20 de noviembre de 2024, interesando la remisión de alegaciones respecto de la solicitud de acceso a la información pública presentada al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y con número de expediente GESAT 96714, se informa que la solicitud ha sido resuelta el 21 de febrero de 2025 por la persona titular de la Dirección General de Gestión Migratoria.

A estos efectos, se acompaña copia de la citada resolución».

La resolución se pronuncia en los siguientes términos:

«Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General de Gestión Migratoria resuelve conceder la información solicitada, informando al respecto lo siguiente:

1. La Unidad de Grandes Empresas y Colectivos Estratégicos resuelve las solicitudes de autorizaciones presentadas en aplicación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, de acuerdo con la normativa europea y nacional vigente.

En consecuencia, además de lo dispuesto en los reglamentos y directivas europeos, se aplica lo dispuesto en la propia Ley 14/2013, de 27 de septiembre, que regula el régimen de entrada y permanencia en España de determinadas categorías de extranjeros por razones de interés económico y que, a estos efectos, determina los requisitos que se han de acreditar, el procedimiento de solicitud, así como el plazo de resolución. En lo no previsto en dicha ley, en relación con la movilidad internacional, resulta de aplicación la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social (disposición final decimotercera de la ley) así como, con carácter general y supletorio, lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Además, resultan de aplicación las diversas instrucciones que se han dictado hasta la fecha y que se encuentran publicadas en la página web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social

<https://www.inclusion.gob.es/web/migraciones/instrucciones>

2 y 3. Las modificaciones legislativas se aplican de acuerdo con lo dispone la ley que modifica la ley original.



Por ejemplo, la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes introdujo modificaciones en las autorizaciones para emprendedores reguladas en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre. La necesidad de una correcta implementación para cumplir con los objetivos de la ley hizo necesario el dictado, en abril de 2023, de la instrucción DGM 1/2023 sobre aspectos prácticos de aplicación para la tramitación de estas solicitudes mencionadas.

3. Ciertamente, en la resolución de las solicitudes, el órgano competente no sólo aplica la normativa vigente sino también la posible jurisprudencia existente en la materia, y se publican instrucciones, de manera que siempre resulte de aplicación vigente.

4. Tal y como se ha mencionado anteriormente, para la resolución de las diversas solicitudes presentadas en aplicación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, se aplica esa ley, de acuerdo con los requisitos, procedimientos y plazos que establece, así como las posibles instrucciones existentes en la materia.

5. En cuanto a la consideración de una posible publicación de una guía actualizada, este centro directivo entiende que la solicitud de acceso a la información no constituye información pública en el sentido que determina el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en virtud del cual “se 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 y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Por lo tanto, tal y como ha señalado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de “formato o soporte”, a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con 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”.

6. Por último, este centro directivo no dispone de ningún listado o relación de países que emitan Certificados de Cobertura de Seguridad Social para la resolución de las solicitudes presentadas en el supuesto de las personas extranjeras teletrabajadoras internacionales.»

5. El 3 de marzo de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, constando rechazada la notificación del



trámite con fecha 14 de marzo de 2025, sin que haya presentado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, 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 información relativa a los criterios seguidos por la Unidad de Grandes Empresas (UGE) en la resolución de expedientes tramitados en virtud de la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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#a24>

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



y su internacionalización, así como sobre la actualización de dichos criterios, y específicamente en el caso de las autorizaciones de teletrabajadores internacionales, si existe una lista de países que emitan Certificados de Cobertura de Seguridad Social para ellos.

El Ministerio requerido no respondió en el plazo legalmente establecido, por lo que la solicitud se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación del artículo 24.1 LTAIBG.

En respuesta al trámite para alegaciones instado en el seno de este procedimiento, el Ministerio resuelve, si bien extemporáneamente, conceder el acceso, facilitando una serie de explicaciones en respuesta a las cuestiones planteadas así como un enlace a su página web, a través del que se accede, entre otra información, a dos instrucciones en relación con la aplicación de la norma interesada — Instrucción del Director General de Migraciones, de 3 de abril de 2023, sobre los aspectos prácticos de aplicación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, en lo que se refiere a las solicitudes de autorizaciones de residencia para emprendedores, y la Instrucción conjunta del Director General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y el Director General de Migraciones sobre los aspectos prácticos de aplicación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, en lo que se refiere a las solicitudes visados y autorizaciones de residencia de teletrabajo de carácter internacional, de 29 de marzo de 2023—.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, 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 órgano competente 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, se ha dictado resolución sobre la solicitud de acceso en la que se acuerda conceder el acceso y se proporciona la información solicitada, sin que conste objeción alguna del reclamante que no ha comparecido a la notificación del trámite de audiencia.
6. En consecuencia, tal como ha venido entendiendo este Consejo en los casos en que la información se proporciona una vez interpuesta la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG, procede la estimación por motivos formales al no haberse respetado el derecho del solicitante a obtener una resolución en el plazo máximo legalmente establecido, habiendo sido necesaria la presentación de una reclamación ante este Consejo para ver plenamente reconocido su derecho.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación interpuesta frente al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

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

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

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>