



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**Número y fecha de resolución:** indicados al margen.

**Número de expediente:** 62/2025

**Reclamante:** HUERMUR – ASOCIACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO DE LA HUERTA DE MURCIA.

**Organismo:** FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD, F.S.P.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

**Palabras clave:** medio ambiente, ecosistema, cartas, respuesta tardía, art. 18.1.b) LTAIBG.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de agosto de 2024 la asociación reclamante solicitó a la FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD, F.S.P. / MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«Copia digital completa, y de sus anexos si existen, de la carta/documento/información enviada este mes de agosto de 2024 por la a Fundación Biodiversidad a la directora general de Planificación Estratégica del área de gobierno de urbanismo, medio ambiente y movilidad del Ayuntamiento de*

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



Madrid, sobre los graves efectos del proyecto de alumbrado ornamental para el río Manzanares.

Ver noticia en prensa 23/08/2024: <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-fundacion-biodiversidad-avisa-madrid-alumbrado-manzanares-podria-hacer-peligrar-proyecto-fondos-eu-20240823165143.html>.

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 8 de enero de 2025, la asociación reclamante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que no ha recibido respuesta a su solicitud, que, según le consta, había sido recibida por el órgano competente el 3 de diciembre de 2024.
4. Con fecha 9 de enero de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 31 de enero de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

*«no constando en la Fundación Biodiversidad remisión alguna de la petición de información pública con fecha de entrada en el registro del MITECO hasta el referido 10 de enero de 2025, la Fundación Biodiversidad cuenta con el plazo de 1 mes para notificar la resolución de la solicitud de información pública que por la presente nos ocupa, es decir, hasta el 10 de febrero de 2025*

(...)

*En este sentido, y dando cumplimiento al plazo de un mes establecido al efecto, se notificó el día 31 de enero de 2025*

(...)

*En conclusión, consideramos que procede inadmitir, por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en tanto en cuanto la presente reclamación consta como interpuesta el 8 de enero de 2025, y por tanto el órgano competente para atender la petición de información pública aún se encontraba legalmente en plazo*

---

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



*para resolver la petición hasta el 10 de febrero de 2025, y la cual se notificó al interesado el 31 de enero de 2025*

*(...)*

*De ser competente en la materia el MITECO y sin perjuicio de lo expresado en la alegación primera, el referido organismo debería haber notificado al solicitante la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso en el plazo máximo de un mes desde su recepción, esto es, el 23 de septiembre de 2024.*

*(...)*

*Por tanto, el reclamante podría haber interpuesto la citada reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno hasta el pasado 23 de octubre de 2024.*

*(...)*

*Además, en un caso similar al que nos ocupa, la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional en fecha 28 de enero de 2020 dicta sentencia nº330/2020 (ECLI:ES:AN:2020:330) por la que desestima el recurso de apelación deducido por la representación procesal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contra la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, toda vez que no se contabilizaron correctamente los plazos de interposición de la reclamación al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por parte de dicha Administración, lo cual dio lugar a que se resolviera erróneamente una reclamación.*

*(...)*

*corresponde inadmitir la solicitud al constituir una de las causas de inadmisión de la solicitud de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre.*

*En este sentido, conviene señalar el contenido del referido artículo 18.1.b) LTAIBG, el cual dispone sobre la posibilidad de inadmitir a trámite las solicitudes que se refieran a “información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”.*

*A modo de ejemplo, y en un supuesto similar al que nos ocupa en el que se solicitaban las comunicaciones (si las ha habido) entre el Ministerio de Igualdad y el Ministerio de Justicia por el juicio a Infancia Libre, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno emitió resolución nº 739/2020 (N/REF: R/0739/2020; 100-004349) mediante la cual desestima la reclamación interpuesta al entender que la*



*documentación solicitada constituye información a la que se refiere el art. 18.1.b), al tratarse de información de un ámbito exclusivamente interno (...).*

*En este sentido se pronuncia también el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la resolución 1740/2023 de 19 de enero de 2024, así como en la resolución 2460/2023 de 26 de enero de 2024, considerando que los correos electrónicos intercambiados entre órganos o entidades administrativos no constituyen actos de naturaleza administrativa y no revisten, por tanto, carácter de trámite propio del procedimiento (...).*

*El escrito cuya copia se solicita es una comunicación entre la Fundación Biodiversidad y la dirección general de Planificación Estratégica del área de gobierno de urbanismo, medio ambiente y movilidad del Ayuntamiento de Madrid, documentación que no forma parte de procedimiento alguno, ni constituye motivación o fundamento de alguna actuación de la Administración con efecto a terceros, al tratarse de una comunicación con efectos ad intra que recuerda la necesidad de cumplir con la normativa vigente, su conocimiento no es imprescindible para conocer cómo han actuado los órganos o entidades administrativas».*

Acompaña a las alegaciones copia de la resolución citada del 31 de enero de 2025, por la que se inadmite la solicitud de acceso de la asociación reclamante con base en el artículo 18.1.b) LTAIBG, reproduciendo al respecto los argumentos adelantados en el escrito de alegaciones.

5. El 3 de febrero de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, a fecha de elaborarse esta resolución se haya presentado escrito alguno.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)<sup>3</sup> 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.](#)<sup>4</sup>, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que,

---

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

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>



en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, 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](#)<sup>6</sup> 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 digital de una carta que, según la asociación reclamante, el órgano requerido envió al Ayuntamiento de Madrid en relación con el alumbrado ornamental para el río Manzanares (Madrid).

La fundación requerida 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 LTAIBG.

Durante la sustanciación de este procedimiento, el organismo requerido ha puesto en conocimiento de este Consejo que ha dictado y notificado resolución acordando la inadmisión de la solicitud por referirse a comunicaciones internas (en concreto, por tratarse de un escrito recordando la necesidad de cumplir la normativa vigente), en aplicación del artículo 18.1.b) LTAIBG.

---

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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



Además, en las alegaciones recibidas el órgano requerido solicita la inadmisión de la solicitud de 23 de agosto de 2024, tanto por interposición temprana (alegando que, al no haberla recibido hasta el 10 de enero de 2025, el plazo de resolución no había transcurrido en el momento de presentarse la reclamación), como por interposición tardía (alegando que, de tenerse como fecha de inicio de la tramitación la de entrada, se habría producido el silencio el 23 de septiembre, y, por tanto, el día en que se interpuso la reclamación ya había transcurrido el plazo previsto por la normativa para ello).

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 10.2.c) LAIMA, en este sentido coincidente con el artículo 20.1. LTAIBG, establece que la autoridad pública competente facilitará la información solicitada en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla —y en el de dos meses si el volumen y la complejidad de la información imposibilitan cumplir el plazo de un mes, debiendo informarse al solicitante de tales circunstancias, lo no se ha producido en este caso— teniendo el silencio administrativo en este ámbito un carácter negativo, según la doctrina jurisprudencial establecida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de enero de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:116) en los siguientes términos: *«el silencio de la Administración ante una solicitud de información medioambiental realizada al amparo de la Ley 27/2006, formulada tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, debe ser interpretado en sentido negativo»* .

En este caso, el órgano competente, aun reconociendo que la solicitud de acceso a la información pública tuvo entrada en el Portal de Transparencia con fecha 23 de agosto de 2024, no ha aportado la justificación adecuada sobre el largo periodo del tiempo transcurrido desde dicha fecha hasta que llegó al órgano competente para la tramitación, tanto si dicha fecha fue la alegada por la asociación reclamante (3 de diciembre de 2024) como si fue la alegada por el órgano requerido (10 de enero de 2025).

Por tanto, no puede desconocerse la circunstancia de que entre la fecha de la presentación de la solicitud y la fecha declarada de recepción en el órgano que resuelve han transcurrido varios meses, un plazo a todas luces desproporcionado para la tramitación de una solicitud dentro de un mismo ministerio e incompatible con el principio de eficacia que según el artículo 103 de la Constitución ha de regir la actuación de la Administración Pública, sin que este retraso pueda generar consecuencias desfavorables para el solicitante.



Esta demora puede provocar, como en este caso, que el ciudadano considere que se le ha denegado la información por silencio administrativo y que presente una reclamación perfectamente evitable, generando un consumo innecesario de recursos públicos y privados.

Por todo 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»*.

A lo anterior cabe añadir que la sentencia que invoca el Ministerio en defensa de sus alegaciones de extemporaneidad no resulta de aplicación pues se refiere a una casuística que no resulta trasladable a este caso, como es la de cómputo de plazos en casos de resolución expresa.

5. Atendiendo al contenido claramente medioambiental de la inicial solicitud de información, es preciso recordar que, de conformidad con la jurisprudencia sentada en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:1033) y de 5 de abril de 2022 (ECLI: ES: TS: 2022:1422), este Consejo, como órgano garante del ejercicio de derecho constitucional de acceso a la información, es competente para conocer de esta reclamación *«sin perjuicio de aplicar el régimen sustantivo de la regulación del derecho de acceso y aquellas previsiones de la LTAIBG que sean aplicables supletoriamente. Esta posibilidad se sitúa, además, en la línea de lo previsto en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental, cuyo artículo 6.1 se refiere a la necesidad de establecer procedimientos de reconsideración de la resolución dictada sobre el acceso y prevé, entre otras opciones, un recurso previo a la vía judicial ante una entidad independiente e imparcial creada por la Ley.»*—vid. en este sentido la resolución R/365/2022 de 18 de octubre o la R CTBG 541/2023, de 5 de julio—.

Como se desprende de la jurisprudencia reseñada y sin perjuicio del indicado régimen específico, las previsiones de la LTAIBG resultan de aplicación supletoria, por lo que, alegada por el Ministerio la causa de inadmisión del artículo 18.1, b) LTAIBG, corresponde analizar si resulta suficientemente justificada o no su aplicación o no al caso.



6. Con carácter previo al examen de la causa de inadmisión invocada, ha de advertirse que en el enlace indicado por la asociación reclamante (correspondiente al diario digital Europa Press de fecha de 23 de agosto de 2024) consta publicada información relacionada con el objeto de la solicitud. La noticia incluye referencias al contenido de la carta solicitada, incluyendo frases que se presentan como extraídas literalmente de la misma, como por ejemplo: «[e]xisten numerosas evidencias científicas de los impactos que produce la contaminación lumínica en los ecosistemas, que les sugerimos analicen detenidamente», «claro retroceso para la consecución del objetivo principal de la ayuda concedida: la renaturalización del tramo urbano del río», «riesgo para el equilibrio ecológico consolidado en el exitoso proyecto de renaturalización del río Manzanares», o «es el imprescindible hábitat de tanta biodiversidad de especies de aves, peces, insectos, reptiles y mamíferos».
7. Sentado lo anterior, procede verificar la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG invocada. Como ya ha señalado este Consejo en múltiples ocasiones, dada la formulación amplia en el reconocimiento legal del derecho, la aplicación de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 LTAIBG debe partir de una interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, «sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información» [por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), requiriéndose en todo caso una «justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida» [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)].

Este Consejo ha precisado ya, en el Criterio Interpretativo 006/2015, que la característica que habilita la aplicación del artículo 18.1.b) LTAIBG 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.

Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Audiencia Nacional contenida en su Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), en la que se confirman los elementos esenciales del mencionado Criterio 006/2015 del CTBG e incorporan algunas pautas interpretativas relevantes en los siguientes pasajes del fundamento jurídico segundo:

*«(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...). Los informes a que se refiere el art.18.1.b 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.*

*(...)*

*Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última».*

8. Aplicando los parámetros expuestos al presente caso, este Consejo entiende, con el órgano requerido, que la información contenida en la carta solicitada efectivamente tiene «*carácter de auxiliar o de apoyo*» a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG. En esencia, porque como claramente se determina en el Criterio interpretativo de este Consejo, 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*», relevancia que no presenta la información solicitada en este caso.

De acuerdo con las indicaciones proporcionadas acerca de que el contenido de la comunicación es «*documentación que no forma parte de procedimiento alguno, ni constituye motivación o fundamento de alguna actuación de la Administración con efecto a terceros, al tratarse de una comunicación con efectos ad intra que recuerda la necesidad de cumplir con la normativa vigente*», se aprecia, efectivamente, que se trata de un escrito no vinculado a un procedimiento, actuación administrativa o proceso de toma de decisión, en el sentido al que se refiere la Audiencia Nacional,



por lo cual dicha comunicación queda incluida en el ámbito de aplicación de la cláusula de la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG. Dicho carácter de auxiliar deriva, asimismo, de la información publicada al respecto, tal y como se ha hecho constar anteriormente.

9. Sentado lo anterior, dado que la documentación solicitada no tiene la condición de información pública y la entidad reclamada ha justificado la aplicación de la causa de inadmisión invocada, procede la desestimación de la reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución de la FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD, F.S.P.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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 octubre<sup>8</sup>](#), 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<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

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

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