



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 692/2018

S/REF: 001-028914

N/REF: R/0692/2018; 100-001900

Fecha: 14 de febrero de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento

Información solicitada: Informes jurídicos y económicos regulación vehículos sin conductor (VTC)

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó a través del Portal de la Transparencia, 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 26 de septiembre de 2018, la siguiente información:

En virtud de la Ley 19/2013, solicito copia de los informes jurídicos y económicos que obren en poder del Ministerio de Fomento acerca del real decreto ley que regula los vehículos de alquiler con conductor (VTC) que previsiblemente se aprobará en el Consejo de Ministros del viernes 28 de septiembre

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a20>

2. Mediante escrito de entrada el 21 de noviembre de 2018, la reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

Solicité en fecha 26-9-2018 copia de los informes jurídicos y económicos que obren en poder del Ministerio de Fomento acerca del real decreto ley que regula los vehículos de alquiler con conductor (VTC) que previsiblemente se iba a aprobar en el Consejo de Ministros del viernes 28 de septiembre y que efectivamente llevó el Gobierno a ese consejo. Pasados casi dos meses, no he obtenido ninguna respuesta a la solicitud. Solicito al CTBG que inste a Fomento a contestar y a facilitar las copias de dichos informes

3. Con fecha 29 de noviembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, a través de su Unidad de Información de Transparencia, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 5 de diciembre, el mencionado Departamento realizó las siguientes alegaciones:

(...)en relación con la reclamación CTBG 100-01900 - EXPTE GESAT 001-30956 , procede informar que dicho expediente GESAT 001-030956, ES UN DUPLICADO ASIGNADO A LA UIT JUSTICIA – ABOGACÍA DEL ESTADO El expediente ORIGINAL 001-028914 se tramitó en la UIT FOMENTO, y desde el día 11 de noviembre la solicitante tiene a su disposición LA RESOLUCIÓN DE CONCESIÓN, en la que se recoge que parte de la información corresponde a la Abogacía del Estado y como en la UIT JUSTICIA se ha iniciado el procedimiento 001-030956 con fecha 21 de noviembre, aún están tramitando la respuesta dentro de plazo.

Se adjunta el correo remitido hoy a la propia solicitante desde esta UIT FOMENTO, recordándole que tiene a su disposición desde el 11 de noviembre la respuesta que formuló en Fomento, y los registro de GESAT para justificar que la reclamación 100-01900 – Expte. GESAT 001-030956 DEBE TRASLADARSE A LA UIT JUSTICIA, que, como ya se ha indicado, en este momento está tramitando la solicitud de información.

También se adjunta la SOLICITUD Y LA RESOLUCIÓN 001-028914 UIT FOMENTO ya finalizada en plazo, al haber sido ampliado durante su resolución

La resolución dictada por el MINISTERIO DE FOMENTO, fechada el 8 de noviembre de 2018, se pronuncia en los siguientes términos:

1º Con fecha de 26 de septiembre de 2018 tuvo entrada en la Unidad de Transparencia del Ministerio de Fomento solicitud de acceso a la información pública realizada al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, solicitud que quedó registrada con el número 001-028914.

2º Con la misma fecha, esta solicitud se recibió en el Gabinete de la Secretaría General de Transporte Terrestre, quien decidió suspender el plazo de respuesta por un periodo adicional de un mes. Posteriormente, la queja fue remitida a la Dirección General de Transporte Terrestre con fecha de 29 de octubre.

3º En relación con la petición, que solicita la remisión de los informes jurídicos y económicos acerca del Real Decreto Ley que regula los vehículos de alquiler con conductor, se adjunta la siguiente información:

- Informe elevado al Consejo de Ministros el 3 agosto.
- Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre.
- Informe de calidad normativa elaborado por el Ministerio de la Presidencia.

Por otro lado, y en lo relativo al informe de la Abogacía del Estado, cabe señalar que de acuerdo con el artículo 19.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se va remitir su solicitud a la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, pues como expresa el artículo 4.2 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, la Abogacía del Estado del Departamento, aunque se incardina en la Subsecretaría, depende jerárquica y funcionalmente de la citada Dirección.

4. El mismo 5 de diciembre, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015](#), de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente a [REDACTED] para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes.

El 6 de diciembre, la interesada realizó las siguientes alegaciones:

Buenas tardes, en respuesta a las alegaciones del Ministerio de Justicia, quiero manifestar que mantengo mi reclamación referida al expediente original 001028914, tramitado por la UIT Fomento. La documentación que me ha enviado a través del Portal de Transparencia no

responde a lo solicitado, que fue "copia de los informes jurídicos y económicos que obren en poder del Ministerio de Fomento". La UIT no debería haber duplicado el expediente, puesto que el informe de la Abogacía del Estado obra en poder del Ministerio de Fomento y tendría que habérmelo enviado como el resto. Por otro lado, quiero señalar que Fomento amplió de un mes a dos meses el plazo de respuesta sin justificar el motivo. Como se ha comprobado posteriormente, solo tenía que enviar una serie de documentos recientes, para lo que creo innecesario retrasar la respuesta dos meses.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación 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 Gobierno²](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*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, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Primeramente, y por cuanto se trata de uno de los principales asuntos controvertidos en la presente reclamación, es necesario hacer una mención especial a la ampliación de los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

Según dispone el art. 20 de la LTAIBG,

² <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-11410>

1. La 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.

La ampliación del plazo máximo para resolver debe interpretarse de acuerdo con el criterio aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno- [criterio 5/2015](#)³- en el que se señala lo siguiente:

(...)La Administración, no obstante lo establecido en la regla general, puede proceder de oficio a la ampliación de plazos. Así, el artículo 20.1, párrafo segundo de la Ley 19/2013, prevé la posible extensión del plazo de resolución de un mes, por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita lo haga necesario y previa notificación al solicitante.

Dos son pues las circunstancias que deben darse para poder hacer uso de esta habilitación legal de ampliación del plazo para resolver una solicitud de acceso que la Ley habilita.

- *Que el volumen o la complejidad de la información que se solicita lo haga necesario.*

La Ley se ciñe a estos dos supuestos, el volumen de datos o informaciones y la complejidad de obtener o extraer los mismos.

En todo caso, y 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.

- *Que la ampliación del plazo, debidamente motivada, sea previamente notificada al solicitante.*

En este punto en concreto opera la defensa de los intereses de los particulares y la salvaguarda de su derecho a recurrir que está condicionada a la finalización de los plazos legalmente establecidos (silencio administrativo).

³ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

En consecuencia, de no haber sido notificada con carácter previo a la finalización del plazo de un mes la decisión de la Administración de ampliar dicho plazo en base al artículo 20.1, párrafo segundo, se entenderá desestimada la solicitud sin perjuicio de que la Administración pueda remitir posteriormente la información solicitada.

Igualmente, debe recordarse que, como ya ha dictaminado este Consejo de Transparencia en anteriores ocasiones, la LTAIBG no permite ampliar el plazo únicamente para disponer de más tiempo para preparar la resolución y, finalmente, acabar por no dar la información solicitada. La ampliación del plazo tiene sentido siempre y cuando se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida por ser necesaria la ampliación para encontrarla y, se puede entender que, en principio, ponerla a disposición del solicitante; es decir, por tener que realizar labores reales para identificar los informes donde puede estar archivado el expediente o en las propias bases de datos, porque afecta a un número muy importante de documentos y tiene que realizarse una búsqueda de los mismos que excede del tiempo de un mes o porque la entrega de documentos requiere de procesos de escaneo y anonimización importantes. Todo ello, con la intención de recabar efectivamente la información o documentación requeridas para entregársela al solicitante.

Según consta en los antecedentes de hecho, la solicitud de información fue presentada con fecha 26 de septiembre, día en que, como reconoce la propia Administración, tuvo entrada en el Gabinete de la Secretaría General de Transporte Terrestre, unidad que, según señala la resolución de 8 de noviembre *decidió suspender el plazo de respuesta por un periodo adicional de un mes.*

A nuestro juicio, esta tramitación no se corresponde con lo regulado en la LTAIBG.

Así, debe recordarse que i) no nos encontramos ante un supuesto de *suspensión* del plazo de respuesta, que sólo cabría aplicar si se dieran las circunstancias previstas en el art. 19.3 de la norma- no es el caso- o las previstas con carácter general en la normativa de procedimiento administrativo- Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas-; ii) la ampliación del plazo para resolver no es una potestad discrecional de la Administración al objeto de disponer de más tiempo para el análisis o tramitación de la solicitud de información, sino que deben darse las causas previstas en el art. 20.2 *in fine* antes transcrito y iii) esta ampliación ha de ser debidamente comunicada al interesado- comunicación que no consta en el expediente se haya realizado-.

Finalmente, no queda clara la fecha del acuerdo de ampliación del plazo para resolver o si dicha ampliación fue acordada el mismo día 26 de septiembre- fecha de presentación de la

solicitud- algo que sería claramente del todo irregular según lo señalado en las normas de aplicación indicadas en apartados precedentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte el criterio manifestado por la reclamante en el trámite de audiencia concedido, en el sentido de que la información suministrada por el MINISTERIO DE FOMENTO en su resolución de 8 de noviembre -Informe elevado al Consejo de Ministros el 3 agosto; Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre e Informe de calidad normativa elaborado por el Ministerio de la Presidencia- era documentación que existía en el momento de la solicitud o, a lo sumo, eran documentos fechados en los días inmediatamente posteriores, por lo que no se daban las circunstancias que hubiesen justificado la ampliación del plazo para resolver la solicitud de información. .

4. Por otro lado, figura también en la resolución del MINISTERIO DE FOMENTO de 8 de noviembre que, en lo relativo al acceso al informe de la Abogacía del Estado, se consideró de aplicación el art. 19.4 de la LTAIBG, que dispone lo siguiente:

4. 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

Si bien dicho precepto es claro es sus términos y remite al tercero autor de la información solicitada la decisión sobre el acceso- tercero que, como ha indicado reiteradamente este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por ejemplo, en el expediente [R/0547/2016](#)⁴, debe encontrarse entre los sujetos a los que es de aplicación la LTAIBG- no es menos cierto que debe interpretarse conjuntamente con el propio concepto de información pública, previsto en el art. 13 de la LTAIBG y que se refiere no sólo a información que haya elaborado el organismo o entidad a la que se dirige la solicitud sino también a la que éste haya adquirido en el ejercicio de sus funciones.

En efecto, dicho precepto señala lo siguiente:

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

⁴ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html

aplicación de este título y que hayan sido elaborados o **adquiridos** en el ejercicio de sus funciones.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que la LTAIBG no limita el objeto de una solicitud de información a la que haya sido elaborada por el organismo a la que ésta se dirige, sino a la que pueda tener en su poder, entendemos que el MINISTERIO DE FOMENTO hubiera podido e incluso debido atendiendo a la interpretación amplia del derecho que realiza tanto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como los propios Tribunales de Justicia (por todas, cabe destacar la [sentencia 1547/2017, de 16 de octubre, dictada por el Tribunal Supremo](#)⁵)-resolver sobre el acceso al informe de la Abogacía del Estado.

5. En cuanto al objeto de la reclamación, circunscrita a nuestro juicio al informe de la Abogacía del Estado que venimos mencionando, cabe indicar que coincide con el analizado en el expediente de reclamación [R/0578/2018](#) ⁶en cuyo fundamento jurídico nº 6 se concluye, como argumento reconocer el derecho, lo siguiente:

6. Teniendo en cuenta lo indicado en los apartados precedentes de la resolución y el objeto de la solicitud de información, debemos concluir que la misma se centra en obtener un documento que, al ser emitido por el Servicio Jurídico del Estado realiza un análisis y valoración jurídica- se entiende que con criterios objetivos- respecto de una materia- la regulación del servicio público de taxi- cuyo interés mediático y social es más que evidente.

En este sentido, y tal y como hemos mantenido de forma reiterada, entendemos que el conocimiento de información de esta naturaleza aporta seguridad jurídica en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos y entronca de forma clara y directa con la ratio iuris de la LTAIBG expresada en su propio Preámbulo: La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos

5

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

En este mismo sentido, no puede dejar de recordarse que la propia LTAIBG, en sus disposiciones en materia de publicidad activa y concretamente en su artículo 7, ya fue consciente de la importancia del conocimiento por parte de los ciudadanos de la información jurídica que les concierne y más, cuando como ocurre en este caso, cuando está relacionada con la regulación y, en consecuencia, prestación, de un servicio público. Por ello, no podemos considerar que la existencia de un procedimiento judicial que, por otro lado, sólo fue puesta de manifiesto en el escrito de alegaciones remitido a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y no al solicitante, del que no se aporta información más allá de su existencia y no se relaciona con el contenido de la información solicitada, pueda implicar la restricción de un derecho que, como la propia LTAIBG dispone y hemos indicado reiteradamente, se configura con carácter amplio y pocos límites.

Por otro lado, consta al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, porque así se lo ha comunicado la interesada, que el expediente 001-030956, el originalmente presentado y que ha sido tramitado por el MINISTERIO DE JUSTICIA, fue resuelto con fecha 17 de diciembre de 2018 concediendo el acceso a la información solicitada, esto es, el informe de la Abogacía del Estado realizado en el marco de la aprobación del real decreto ley que regula los vehículos de alquiler con conductor (VTC). En definitiva, y aunque con una tramitación dilatada que no se corresponde con la interpretación que, a nuestro juicio, debe hacerse del derecho de acceso y de la previsión del art. 19.4 de la LTAIBG, la interesada ha tenido finalmente acceso a lo solicitado.

Esta circunstancia hace aún más sorprendente que la resolución del expediente previo al que nos referíamos anteriormente, el R/0578/2018, cuyo objeto era esencialmente el mismo, haya sido objeto de recurso contencioso-administrativo presentado por el propio MINISTERIO DE JUSTICIA.

Como conclusión y debido a que la información ha sido finalmente accesible para la solicitante pero fuera de los plazos legalmente previstos, la presente reclamación ha de ser estimada por motivos formales al objeto de reconocer, por un lado, el derecho a acceder a la información solicitada y, por otro, destacar que dicho acceso se ha producido pero fuera de los límites temporales de la norma.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 21 de noviembre de 2018, contra el MINISTERIO DE FOMENTO, sin más trámites.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de [la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)⁷, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁸.

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-Administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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

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=20181206&tn=1#a9>