



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 340/2020

**S/REF:** 001-041241

**N/REF:** R/0340/2020; 100-003814

**Fecha:** La de firma

**Reclamante** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Hacienda/Parque Móvil del Estado

**Información solicitada:** Instrucciones para el abono de los servicios de automovilismo del Parque Móvil del Estado

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al ORGANISMO PARQUE MÓVIL DEL ESTADO, perteneciente al MINISTERIO DE HACIENDA, 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), con fecha 24 de febrero de 2020, la siguiente información:

*Se ha solicitado reiteradamente al Subdirector General de Gestión, a la Jefa de Servicios Móviles y a los Jefes de Sección de Incidencias y de Servicios Extraordinarios del Parque Móvil del Estado, quienes tienen encomendado el cuidado de su aplicación, la remisión de las "Instrucciones para el abono de los servicios de Automovilismo del Parque Móvil del Estado de fecha 26/07/2010, (obrantes en la sección de Incidencias)".*

*En fechas 19/11/2019 y 02/12/2019, se les requirió dicha información, así como a todos los responsables implicados en su publicidad, aplicación y abono de esos servicios extraordinarios:*

---

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

DIRECCIÓN GENERAL, SECRETARÍA GENERAL, SUBDIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y A LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN PARQUE MÓVIL DEL ESTADO, quienes hasta hoy han dado la llamada por respuesta.

Ante lo expuesto, y como miembro del Comité de Empresa del Ministerio de Hacienda, SOLICITO de esa Subsecretaría de Hacienda, responsable del PME, la siguiente información y su remisión, a través del Portal de Transparencia de:

a) "Instrucciones para el abono de los servicios de Automovilismo del Parque Móvil del Estado de fecha 26/07/2010, (obrantes en la sección de Incidencias)", actualizada a fecha de 1 de Noviembre de 2019.

b) Relación de conductores/as solicitantes para participar en el Evento COP 25 (cumbre del Clima), según siguiente desglose:

b.1) Peticionarios/as según destinos que ocupaban en ese momento: GAMO Directores Generales, Incidencias GAMO, e Incidencias PME.

b.2) Conductores/as Dobles que han solicitado participar y finalmente participaron.

b.3) Conductores/as dobles que, habiendo prestado servicios como conductor único durante el evento, han sido retribuidos como consecuencia de la participación de su compañero/as en el COP 25.

b.4) Criterio que ha utilizado el PME para permitir participar en el Evento COP 25.

b.5) Criterio que ha utilizado el PME para distribuir los servicios a cada participante.

b.5) Relación de conductores/as que han participado, la cantidad de servicios que han prestado cada uno y las horas realizadas por cada uno.

2. Mediante resolución de 5 de junio de 2020, el ORGANISMO PARQUE MÓVIL DEL ESTADO, perteneciente al MINISTERIO DE HACIENDA, contestó al solicitante lo siguiente:

La petición se recibió en el Parque Móvil el 25 de febrero de 2020, fecha a partir de la cual empezó a contar el plazo de un mes para su resolución, previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. No obstante, la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID 19, suspendió los términos e interrumpió los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público, reanudándose los mismos de acuerdo con el Real Decreto 537/2020, de 20 de mayo, que

*establece que se reanuda el cómputo de los plazos administrativos de las solicitudes de derecho de acceso con efectos desde el 1 de junio.*

*En virtud del Real Decreto 463/2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, el 14 de marzo de 2020 se suspendieron términos y se interrumpieron los plazos para la tramitación de los procedimientos, conforme a lo que se establece en su disposición adicional tercera.*

*Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General resuelve no conceder el acceso a la información a que se refiere el apartado a), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18. 1 b) de la Ley 19/2013 al tratarse de información auxiliar y de apoyo, y conforme al Criterio interpretativo 6/2015 del CTBG (comunicación interna que no constituye un trámite del procedimiento). Todo ello teniendo en cuenta las siguientes razones:*

*Las instrucciones para el abono del servicio de automovilismo en el Parque Móvil del Estado de julio de 2010 es un documento interno sin validez jurídica ninguna puesto que no está conformado con los elementos indispensables que rigen los actos administrativos. No implica una declaración formal de voluntad administrativa, no crea derechos jurídicos subjetivos, no es decisorio ni resolutorio ni emana de un órgano administrativo competente. Se trata simplemente de un escrito interno (sin firma) explicativo de cómo realizar las propuestas para tramitar ante los órganos competentes el abono de determinados servicios. Es decir, no es una Resolución, sino un escrito descriptivo con el objetivo de unificar pautas internas de tramitación. Los derechos subjetivos que surgen de esa manera de actuar, se plasman en Resoluciones individualizadas para su tramitación por la habilitación correspondiente, previa su fiscalización por el Interventor Delegado en el PME. No obstante, en el momento que esas pautas o parte de ellas se recojan en una nueva Resolución General de este Organismo, la misma se haría pública.*

*Respecto del apartado b), esta Dirección General resuelve conceder el acceso a la información solicitada, en los siguientes términos: En la Cumbre del Cambio Climático COP25 han participado un total de 111 conductores, siendo su participación voluntaria.*

*No se concede el acceso al resto de la información solicitada en el apartado b), dado que la misma requiere su reelaboración, lo que supone un nuevo tratamiento de la información, que resulta inviable. La solicitud implica elaborar una información que no se pudo programar por la rapidez material en la organización y ejecución de la cumbre, ya que ésta no pudo ser programada con la antelación suficiente para esta clase de eventos, sino que tuvo que ser organizada con carácter de urgencia en un tiempo record, concretamente en quince días, cuando lo habitual en estos casos son tres meses.*

*Ha de tenerse en cuenta que esta cumbre se iba a celebrar en principio en Santiago de Chile, pero faltando poco tiempo para su inauguración, el Gobierno chileno tomó la decisión de renunciar al evento debido a la situación de inestabilidad que atravesaba el país, tomando el relevo España para la celebración de la Cumbre en Madrid, a pesar del poco tiempo disponible para su compleja organización, evitando de esta forma su aplazamiento.*

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 7 de julio de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

*PRIMERO. Porqué la información a la que se refiere el apartado a) de la solicitud debe ser considerada información pública relevante para la rendición de cuentas y el conocimiento de la toma de decisiones públicas.*

*Las cumbres internacionales suponen un fuerte incremento de la demanda de servicios extraordinarios las cuales se ejecutan con ayuda de la contratación eventual de personal externo. La COP25 se llevó a cabo en su totalidad con personal del organismo, lo que supuso la suspensión en parte del grupo GAMO y que muchos conductores dejaran temporalmente su servicio de doble conductor para atender las necesidades del evento. En definitiva, la COP25 se emprendió con la realización de un gran número de horas extraordinarias, que generaron los correspondientes derechos a cobrar por el PME derivados de servicios prestados, convenientemente facturados al Órgano o Institución del Estado organizadora del evento.*

*El criterio interpretativo CI/006/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) considera que no es información auxiliar o de apoyo aquella “que tenga relevancia en la tramitación del 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”. Es decir, lo determinante para calificar una información o documentación de auxiliar o de apoyo no es su denominación o formato, sino el verdadero carácter de su contenido. En “las Instrucciones” se establece cómo y en qué cuantía se retribuyen las productividades correspondientes a los servicios de sustitución, los servicios extraordinarios y los servicios realizados en sábados, domingos, festivos o no laborables de los conductores de incidencias, de representación, servicios generales, motoristas y otro personal.*

*Un documento que fija cómo y cuánto se paga se configura como decisivo para que los conductores tomaran de manera voluntaria, como establecía el correo electrónico de la*

---

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

*responsable de Servicios Móviles, la decisión de participar, o no, en la COP25. Por consiguiente, sí crea derechos subjetivos para los conductores.*

*Qué duda cabe que “las Instrucciones” conforman, además, un documento primordial para la correspondiente facturación al órgano o entidad pública peticionaria de los servicios extraordinarios y horas extraordinarias realizadas por los conductores en la COP25, cuya contraprestación económica oficial viene regulada por la Orden HAC/483/2019, de 15 de abril, por la que se aprueba la contraprestación económica por la utilización de vehículos y otros servicios del PME. Es obvio que la información solicitada en el apartado a) permite mejor conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones en los términos establecidos en el Preámbulo de la LTAIPBG ampliando y reforzando la transparencia de la actividad pública conforme a lo que dispone su artículo 1.*

*SEGUNDO. Porqué se considera que no requiere reelaboración la información a la que se refiere el apartado b) de la solicitud.*

*Cierto es que la COP25 se organizó en quince días, pero no menos cierto es que en los setenta y dos días que median entre la fecha de finalización de la cumbre y la fecha de solicitud de acceso a la información pública cuya denegación se está reclamando, parece que ha transcurrido tiempo más que razonable para la completa y correcta elaboración de la información solicitada. El PME dispone de modernas y poderosas herramientas digitales y sistemas de información, en concreto la Plataforma GAMO y el sistema de planificación empresarial (OPERA), con las que procesar la documentación (Memoria PME 2018, apartado 3.3 transformación digital del PME, págs. 17 a 25) (documento 3), y cuenta también en la actualidad con la colaboración de la Jefa de Área de Control de Flota como especialista traída al efecto al organismo.*

*El criterio interpretativo CI/007/2015 del CTBG entiende por reelaboración “volver a elaborar algo”. El PME no necesita reelaborar la información solicitada porque dispone de ella al habérsela facilitado los mismos conductores en la Solicitud de Participación (documento 2) donde se incluye, entre otros, unos apartados relativos al nombre y apellidos del solicitante, así como el tipo de servicio al que se encuentra adscrito: GAMO, INCIDENCIAS o DOBLE.*

*En el email (documento 1) de la responsable de Servicios Móviles del PME, se especifica claramente que “El formalizar la solicitud no implica la participación en esta Cumbre, ya que después de recibir las peticiones se hará una selección de acuerdo a las necesidades de conductores que nos demanden desde el Comité” (se refiere al Comité organizador de la COP 25). Ante la trascendencia y envergadura del evento en cuestión, tal selección tiene su sentido, habida cuenta que en la COP 25 se realizaron servicios extraordinarios de transportes con*

*motivo de visitas oficiales de altos dignatarios extranjeros en vehículos de alta gama y elevado valor económico. Y para realizar dicha selección, cabe pensar que el propio PME tuviera establecidos los criterios que debían orientar el proceso de elección de los conductores que mejor se ajustaran a sus necesidades, en función de las peticiones de participación recibidas.*

*Por tanto, la información solicitada en los subapartados b4) y b5) no requiere reelaboración por cuanto para hacer la pretendida selección algún criterio ya establecido tuvieron que seguir los responsables del PME. Lo contrario sería irresponsable.*

*No obstante, tenían a su disposición 189 personas del Grupo GAMO que debían tener preferencia, toda vez que en parte quedó suspendido para realizar tal evento (apartado 4.3 de la Instrucción por la que se dictan normas para la optimización y centralización de los servicios de automovilismo del Parque Móvil del Estado en desarrollo de la Orden HFP/185/2018, de 21 de febrero) (documento 4).*

*Poco o nada se compadece con los principios de transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno contemplados en la LTAIPBG que el PME considere, de forma absolutamente arbitraria, la información solicitada como auxiliar y de apoyo y la esconda bajo el pretexto de su supuesta reelaboración cuando aquella es fundamental y esencial para la facturación de los servicios de automovilismo (conductor y vehículo) a los usuarios de los servicios extraordinarios que presta el organismo. Así pues, el artículo 5 de la Orden HAP/149/2013, de 29 de enero, por la que se regulan los servicios de automovilismo que prestan el Parque Móvil del Estado y las Unidades del Parque Móvil integradas en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares, establece que la prestación de servicios extraordinarios devengará una contraprestación económica, imputable al presupuesto del órgano o entidad peticionaria del servicio, para lo que, de forma simultánea a su solicitud, se facilitarán en la aplicación GAMO los datos necesarios para emitir la correspondiente factura electrónica.*

*El procedimiento P-G-G-22-00 Prestación de servicios extraordinarios (documento 5) tiene por objeto describir el proceso definido por el PME para asignar y prestar el correspondiente servicio de automovilismo (conductor y vehículo) a los usuarios de los servicios extraordinarios que presta el organismo.*

*Asimismo, el procedimiento P-RE-OI-11-04 Facturación (documento 6) tiene por objeto describir el proceso definido por el PME para la facturación de los servicios de automovilismo prestados mediante contraprestación económica; la facturación de otros ingresos accesorios y la gestión recaudatoria de los ingresos generados por dicha facturación.*

*A la vista de ambos procedimientos queda meridianamente claro que la información que se interesa en los subapartados b1), b2), b3) y b6) de la solicitud de acceso a la información pública tampoco hay que volver a elaborarla, pues necesariamente ya debería estarlo por requerirse su incorporación previa al procedimiento en forma de datos o documentos al objeto de cumplir correctamente con todos los trámites contenidos y descritos en el desarrollo de cada uno de tales procesos.*

*A tal efecto, el 16 Real Decreto 146/1999, de 29 de enero, por el que se modifica la estructura orgánica básica y funciones, y se transforma el Organismo autónomo Parque Móvil Ministerial en Parque Móvil del Estado, dispone:*

*- artículo 16. Corresponde a la Subdirección General de Gestión la ordenación de la prestación de los servicios automovilísticos, con la consiguiente distribución de efectivos humanos y medios materiales.*

*- artículo 17. Corresponde a la Subdirección General de Régimen Económico la gestión de los ingresos y gastos, la realización de los cobros y pagos y la gestión de la tesorería.*

*- artículo 18. Corresponde a la Subdirección General de Recursos Humanos la supervisión, racionalización y reordenación de la asignación de los efectivos humanos a los usuarios, servicios y unidades del organismo.*

*En consecuencia, la Dirección General del PME no ha justificado que el suministro de la información solicitada en el apartado b) exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones no incorpora más pruebas que sustenten su posición.*

*La información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso, por lo que, a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos en el sentido de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe.*

*En atención a lo expuesto SOLICITA que teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, junto con la documentación que se acompaña, se admita a trámite, y se dicte por ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno resolución estimatoria de sus pretensiones contenidas en su solicitud de fecha 24 de febrero de 2020 desestimando, por tanto, la resolución del Director General del Parque Móvil del Estado de fecha 5 de junio de 2020, denegatoria del acceso a la información pública.*

4. Con fecha 8 de julio de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas.

La respuesta a la solicitud de alegaciones tuvo entrada el 30 de julio de 2020 e indicaba lo siguiente:

*Primera: Respecto al apartado a) de las solicitudes, procede reiterar los argumentos expuestos en las respuestas del Director General del PME, de fecha 05/06/2020, puesto que las instrucciones para el abono de los servicios de automovilismo de julio de 2010, a las que se refieren ambos en sus reclamaciones, son un escrito interno sin firma que contiene información auxiliar y de apoyo para unificar las pautas internas de tramitación de las propuestas de resolución correspondientes.*

*Por ello y conforme a lo dispuesto en el art 18.1.b) de la Ley 19/2013 no procede el acceso a la citada información. Por otra parte, las indicadas instrucciones en ningún caso conforman un documento ni primordial ni de ningún tipo para la facturación a los órganos peticionarios de los servicios.*

*Segunda: Respecto al apartado b) de las solicitudes, procede reiterar los argumentos expuestos en las respuestas del Director General del PME, de fecha 05/06/2020, en el sentido de que la información solicitada requiere su reelaboración, lo que supone un nuevo tratamiento de la información, que resulta inviable.*

*La solicitud implica elaborar una información que no se pudo programar por la rapidez material en la organización y ejecución de la cumbre. Ha de tenerse en cuenta que esta cumbre se iba a celebrar en principio en Santiago de Chile, pero faltando poco tiempo para su inauguración, el Gobierno chileno tomó la decisión de renunciar al evento debido a la situación de inestabilidad que atravesaba el país, tomando el relevo España para la celebración de la Cumbre en Madrid, a pesar del poco tiempo disponible para su compleja organización, evitando de esta forma su aplazamiento.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS



1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup>](#), 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 Gobierno<sup>4</sup>](#), 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<sup>5</sup>](#), 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. Como cuestión de carácter formal que ha afectado a la tramitación de la solicitud de la que trae causa la presente reclamación, cabe aludir a la suspensión de términos y plazos administrativos establecida en el apartado 1, de la Disposición Adicional Tercera, del [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma<sup>6</sup>](#) para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; suspensión que ha finalizado mediante el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que señala en relación con los plazos: *Artículo 9. Plazos administrativos suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.*
4. En el presente caso, tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se solicita muy variada información sobre la celebración de la Cumbre del Clima COP25, que afecta a los conductores del Parque Móvil del Estado.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

<sup>6</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692)

En su respuesta, la Administración concede una parte, pero deniega otras, que son el objeto de la reclamación. Así, no entrega las instrucciones actualizadas para el abono del servicio de automovilismo en el Parque Móvil del Estado de julio de 2010, porque considera que *es un documento interno sin validez jurídica y se trata simplemente de un escrito interno (sin firma) explicativo de cómo realizar las propuestas para tramitar ante los órganos competentes el abono de determinados servicios. Es decir, no es una Resolución, sino un escrito descriptivo con el objetivo de unificar pautas internas de tramitación.* Entiende por ello que se debe aplicar la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG, según el cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas 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.*

Por su parte, para el reclamante, *un documento que fija cómo y cuánto se paga se configura como decisivo para que los conductores tomaran de manera voluntaria la decisión de participar, o no, en la COP25 y “las Instrucciones” conforman, además, un documento primordial para la correspondiente facturación al órgano o entidad pública peticionaria de los servicios extraordinarios y horas extraordinarias realizadas por los conductores.*

En primer lugar, cabe comenzar recordando que la *ratio iuris* o razón de ser de la LTAIBG está contenida en su Preámbulo, según el cual *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 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.*

Por otro lado, y en relación a la aplicación de la causa de inadmisión invocada, el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, de este Consejo de Transparencia, elaborado en virtud de las potestades conferidas por el artículo 38.2. a) de la LTAIBG, viene a estipular lo siguiente:

*“El CTBG ya ha tramitado diversas reclamaciones presentadas al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, en las que, distintos organismos inadmitían la solicitud de información en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1. b) -información que tiene la condición de auxiliar o de apoyo-. Por este motivo, se considera relevante fijar el criterio en virtud del cual los órganos informantes, habrán de interpretar y aplicar la mencionada causa de inadmisión.*

*En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

*Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.*

*En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1. b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

*Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. b), de la Ley 19/2013.*

*En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

*Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que*

*tenga relevancia en la tramitación del 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. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.*

5. Por su parte, los Tribunales de Justicia se han pronunciado respecto de esta causa de inadmisión en los siguientes términos:

*La Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente: “Aquellos que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”*

*“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.*

*Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*

*Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”*

De igual forma, la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017, dictada en el Recurso de Apelación nº

46/2017 indica lo siguiente: "(...) 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 otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de "información pública". 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."

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, razona que "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa 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.

Aplicado lo indicado anteriormente al presente caso, y dado que las instrucciones que se solicitan sirven como forma de organización interna del pago a los conductores del Parque Móvil del Estado por su asistencia extraordinaria como trabajadores a un evento internacional y, en consecuencia, no tienen carácter normativo ni vinculante alguno de cara al exterior, entendemos que comparte la naturaleza de un documento que tiene la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo. Y ello por cuanto i) no constituye ningún trámite dentro de un procedimiento administrativo y ii) es información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud, destinada a que los servicios de pago del Parque Móvil del Estado conozcan los parámetros a tener en cuenta para el abono de ese trabajo extraordinario.

Así, en contra de lo manifestado por el reclamante, entendemos que la pautas comunes para la solicitud y tramitación de la participación en la propuesta por parte de los conductores que

voluntariamente así lo decidan es información de gestión de las solicitudes y no información determinante para la toma de decisiones pública- no privada por parte del conductor que decida solicitar su participación como parece entender el reclamante-.

Por ello, la reclamación debe ser desestimada en este apartado.

6. El otro apartado de la reclamación se refiere a la *Relación de conductores/as solicitantes para participar en el Evento COP 25 (cumbre del Clima), según siguiente desglose:*

*b.1) Peticionarios/as según destinos que ocupaban en ese momento: GAMO Directores Generales, Incidencias GAMO, e Incidencias PME.*

*b.2) Conductores/as Dobles que han solicitado participar y finalmente participaron.*

*b.3) Conductores/as dobles que, habiendo prestado servicios como conductor único durante el evento, han sido retribuidos como consecuencia de la participación de su compañero/as en el COP 25.*

*b.4) Criterio que ha utilizado el PME para permitir participar en el Evento COP 25.*

*b.5) Criterio que ha utilizado el PME para distribuir los servicios a cada participante.*

*b.5) Relación de conductores/as que han participado, la cantidad de servicios que han prestado cada uno y las horas realizadas por cada uno.*

La Administración deniega entregar esta información porque entiende que debe reelaborarla, al no tenerla en su poder de la manera que se solicita, dado que *implica elaborar una información que no se pudo programar por la rapidez material en la organización y ejecución de la cumbre, ya que ésta no pudo ser programada con la antelación suficiente para esta clase de eventos, sino que tuvo que ser organizada con carácter de urgencia en un tiempo record, concretamente en quince días, cuando lo habitual en estos casos son tres meses.*

La denegación de esta concreta información viene argumentada en la necesidad de realizar una acción previa de reelaboración en el sentido de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) de la LTAIBG.

Dicho precepto debe analizarse en los términos del criterio interpretativo nº 7 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que se pronuncia en los siguientes términos:

*“En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.*

*Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.*

*Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.”*

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de analizar dicha causa de inadmisión.

En este sentido, la Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid el 25 de abril de 2016: *“El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”.*

Igualmente, la Sentencia de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 63/2016 *“El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia”.*

Asimismo, ha de traerse a colación la ya mencionada Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, y que, como ya hemos indicado, aboga por una aplicación restrictiva y debidamente justificada de las causas de inadmisión de las solicitudes de información.

Finalmente, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, de 3 de marzo de 2020, manifiesta en su fundamento quinto, que *“la acción previa de reelaboración, en la medida que se anuda a su concurrencia tan severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que los datos y documentos tengan un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, como pueda ser que la documentación no se encuentre en su totalidad en el propio órgano al que se solicita.*

*De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. “*

7. Atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debe recordar a la Administración que, tal y como ha indicado expresamente el Tribunal Supremo, la aplicación de una causa de inadmisión ha de ser debidamente justificada y argumentada.

En el presente caso, parece obvio que la Administración tiene la información solicitada, pues de lo contrario no podría proceder al abono de los trabajos extraordinarios efectuados por los trabajadores. Sin embargo, lo relevante es que disponga de la información tal y como se le solicita, esto es, con el nivel de detalle y desglose que pretende el reclamante: *Peticionarios/as según destinos, conductores/as dobles que han solicitado participar y finalmente participaron, conductores/as dobles que han sido retribuidos como consecuencia de la participación de su compañero/a y relación de conductores/as que han participado, la cantidad de servicios que han prestado cada uno y las horas realizadas por cada uno.*

A nuestro juicio, resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada, pero de manera parcial, pues, recogiendo las palabras del Tribunal Supremo, *se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información.* Entendemos que la Administración, en el momento de la solicitud de acceso (febrero de 2020) no había elaborado aún esta información tan detallada, puesto que la [Cumbre del Clima COP 25](#)<sup>7</sup> finalizó el 15 de diciembre de 2019.

---

<sup>7</sup> <https://www.dsn.gob.es/gl/actualidad/sala-prensa/madrid-cumbre-del-clima-cop25>



Esta reelaboración no afecta, sin embargo, a los criterios que ha utilizado el Parque Móvil del Estado para permitir participar en el Evento COP 25 o para distribuir los servicios a cada participante, ya que deben estar elaborados desde antes de la selección del personal - por tanto, existen en el momento de la solicitud de información - y no necesitan de posteriores acciones o tratamientos adicionales para su entrega al reclamante.

Por lo expuesto en los apartados precedentes de la presente resolución, entendemos, la reclamación presentada debe ser estimada parcialmente en este punto.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 7 de julio de 2020, contra la resolución del PARQUE MÓVIL DEL ESTADO, perteneciente al MINISTERIO DE HACIENDA, de fecha 5 de junio de 2020.

**SEGUNDO: INSTAR** al PARQUE MÓVIL DEL ESTADO, perteneciente al MINISTERIO DE HACIENDA, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Criterio que ha utilizado el PME para permitir participar en el Evento COP 25.*
- *Criterio que ha utilizado el PME para distribuir los servicios a cada participante.*

**TERCERO: INSTAR** al PARQUE MÓVIL DEL ESTADO, perteneciente al MINISTERIO DE HACIENDA, a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>8</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>9</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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](#)<sup>10</sup>.

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

---

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>