

Resolución 643/2019

S/REF: 001-035589; 001-035591; 100-035592

N/REF: R/0643/2019; 100-002904

Fecha: 3 de octubre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Información solicitada: Reforma del manual de procedimiento de inspección de vehículos

Sentido de la resolución: Inadmisión a trámite

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante presentó tres solicitudes de información dirigidas al MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD, al amparo de lo dispuesto en la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), con fecha 28 de junio de 2019, con los siguientes contenidos:

- *Toda la información relativa a la reforma (Revisión 7.4.0) del manual de procedimiento de inspección de las estaciones ITV, incluyendo MAIN, dictámenes de órganos consultivos, informes, estudios, consultas, alegaciones y cualquier otro documento obrante o que posteriormente se incorpore en la tramitación de la meritada reforma.*

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

- *Toda la información relativa a la reforma (cuarta revisión) del manual de reformas de vehículos, incluyendo memoria de análisis de impacto, dictámenes de órganos consultivos, todos los informes presentados, estudios, consultas, y cualquier otro documento obrante en relación con la reforma tramitada.*
 - *Toda la información relativa a la reforma (quinta revisión) del manual de reformas de vehículos, en trámite, incluyendo MAIN en caso de estar ya elaborada, o de lo contrario, cuando lo esté, dictámenes de órganos consultivos, informes, estudios, consultas, alegaciones y cualquier otro documento obrante o que posteriormente se incorpore en relación con dicha reforma.*
2. Mediante resolución de 25 de julio de 2019, el MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD, contestó al reclamante lo siguiente:

Con fecha 8 de julio de 2019 se ha recibido en esta Dirección General de Industria y de la pyme (DGIPYME), que es el órgano competente para resolver dicha solicitud y se ha aceptado la competencia, fecha a partir de la cual empieza 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.

Una vez analizada la solicitud, la DGIPYME considera que procede inadmitir las solicitudes de acceso a la información solicitada puesto que la solicitud carece de objeto conforme al artículo 13 y conforme al artículo 18.1 b).

En relación con la información que se solicita, se debe señalar que el manual de reformas de vehículos y el manual de procedimiento de inspección de estaciones ITV son documentos de carácter técnico, no reglamentario, destinados a garantizar la interpretación uniforme de la reglamentación aplicable a los vehículos para su puesta o mantenimiento en circulación.

Respecto a la falta de objeto de la solicitud conforme al artículo 13, se informa que estos manuales no tienen la consideración de disposiciones legales o reglamentarias en el sentido del artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por lo que no se realiza la tramitación exigida en el artículo 26 de la Ley. Por todo ello, se debe concluir que la solicitud de acceso carece de objeto según la definición del artículo 13 de la LTAIBG. Como se señala en las resoluciones R/327/2018 y en la R/512/2018 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: (...)

Respecto a la aplicación del artículo 18.1 b) referente a la inadmisión de 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, se informa que, para la publicación de estos manuales se presenta, de forma previa, cada nueva versión del manual para comentarios, sugerencias, observaciones o valoraciones. Esta actuación constituye una mera formalidad que tiene la consideración de información auxiliar conforme al criterio interpretativo CI/006/2015 por los siguientes motivos:

- Esta actuación no forma parte de un procedimiento establecido y, en consecuencia, no es de carácter preceptivo. De hecho, cualquier ciudadano puede efectuar comentarios o sugerencias sobre el texto en cualquier momento, como se ha indicado anteriormente.

- Estos comentarios, por su naturaleza, contienen valoraciones de terceros que pueden servir como información preparatoria para la versión definitiva del manual. En cualquier caso, estas no manifiestan la posición de este centro directivo ni ayudan a explicar cómo las Administraciones Públicas toman las decisiones que afectan a los ciudadanos.

- Por últimos se trata de observaciones y sugerencias que son contestadas puntualmente y cuya respuesta no tiene ningún tipo de interpretación jurídica de la normativa, por lo que no entra dentro del concepto de información de relevancia jurídica del artículo 7 de la LTAIBG.

Por todo esto, se debe concluir que estos comentarios no son información de relevancia jurídica y tienen, en todo caso, carácter auxiliar o de apoyo.

3. Ante la mencionada contestación, el reclamante presentó, el 6 de septiembre de 2019 y entrada el día 9, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

(...) Que habiendo sido notificada resolución de 25/07/19 del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo por la que se me deniega el acceso interesado (...)

QUINTO.- DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL Y PRECEPTIVO.

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

(...) Pues bien, en primer lugar sí se trata de disposiciones administrativas de carácter general, y en segundo lugar, aunque no lo fueran, ello no impide que tengan la consideración de información pública.

Los referidos manuales tienen la naturaleza de disposiciones administrativas. Conforme a los principios básicos del Derecho Administrativo, todo órgano administrativo tiene dos formas de manifestar sus actuaciones, a saber, el Acto Administrativo y las Disposiciones Reglamentarias.

Es evidente que en el caso de tales manuales se trata de disposiciones administrativas puesto que no son actos administrativos singulares, sino que tienen carácter general y vocación de permanencia. No producen sus efectos para un caso concreto, sino que están destinadas a ser aplicados a una generalidad de supuestos.

(...) Por lo tanto, el art. 129.5 de la Ley 39/2015 implica que todos los documentos relativos al proceso de elaboración de los meritados manuales deben ser objeto de transparencia, y las Administraciones deben facilitar el acceso a los mismos.

(...) Y posteriormente en el artículo 26 se regula el procedimiento de elaboración de las “normas reglamentarias”, por lo que es evidente que el Ministerio debe seguir este procedimiento para la reforma de los citados Manuales, máxime cuando el artículo 129 de la Ley 39/2015 impone expresamente la seguridad jurídica para las disposiciones administrativas.

De hecho, el propio Ministerio cumple al menos parcialmente dicho procedimiento al someterlo a consulta pública. De la propia redacción de los manuales solicitados se deduce que son disposiciones de carácter general. Tienen fecha de entrada en vigor, están redactados en términos imperativos y son vinculantes.

(...)

SEXTO.- INFORMACION PÚBLICA.

Pero es que además, en cualquier caso, aunque no se tratara de disposiciones reglamentarias y aunque la consulta no fuera un trámite preceptivo, la documentación solicitada sigue encajando en la definición de información pública contenida en el artículo 13 de la Ley de Transparencia al tratarse simplemente de documentos adquiridos por la Administración en el ejercicio de sus funciones, siendo evidente que la elaboración o reforma de tales manuales es

una función propia del órgano administrativo al que se solicita la información, sin que concurra ninguna de las causas de exclusión del artículo 18 tal y como se ha razonado arriba.

(...)

SEPTIMO.- ALEGACIONES CONSULTA PUBLICA.

En cuanto al caso concreto de las alegaciones, no estamos solicitando las opiniones que cualquier ciudadano pueda aportar en cualquier momento, como dice el Ministerio de Industria, sino única y exclusivamente las alegaciones que se presenten en el procedimiento de elaboración y consulta pública, en su calidad de documentos obrantes en el proceso de elaboración del Manual: (...)

En todo caso, aunque la consulta pública no fuera un trámite preceptivo (que sí lo es en virtud del apartado 5 del artículo del artículo 129 de la Ley 39/2015) ello no afecta en absoluto al posible carácter auxiliar o no de la información solicitada.

Cabe destacar la Sentencia Nº 162/2017 de la Audiencia Nacional, Sala Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, de 24/04/2017, nº de recurso 10/201 (...)

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 dispone que no es necesario que la información haya servido de apoyo para la decisión adoptada, bastando que sea relevante, y en nuestro caso lo es puesto que el Ministerio considerando que no es preceptivo (aunque legalmente sí lo es), sí ha considerado necesario abrir un periodo de Consulta Pública.

(...)

OCTAVO.- RELEVANCIA JURIDICA.

Así las cosas, en todo caso, cualquier información que forme parte del proceso de elaboración de una norma o disposición es de relevancia jurídica, al ser necesaria para realizar una interpretación conforme a sus antecedentes legislativos prevista en el artículo 3 del Código Civil (...)

Las modificaciones que se realizan en los referidos manuales afectan a la esfera jurídica de los ciudadanos no sólo como particular que tiene que pasar la ITV u homologación de reformas preceptivamente, sino también por incidir en la seguridad vial general.

La propia resolución recurrida reconoce que estos Manuales están destinados a garantizar la interpretación uniforme de la reglamentación aplicable a los vehículos, y por tanto, que toda la documentación obrante en el procedimiento de reforma produce efectos jurídicos.

NOVENO.- PRECEDENTE.

Por todo lo anterior es claro que tiene que facilitarse el acceso a todos los documentos obrantes en su proceso de elaboración y de hecho el mismo Ministerio así lo ha hecho cuando esta parte solicitó exactamente lo mismo en relación con el Real Decreto 866/2010, de 2 de julio, por el que se regula la tramitación de las reformas de vehículos.

Se adjunta la solicitud presentada (DOC. Nº 3), la resolución estimatoria y la documentación facilitada donde se incluyen alegaciones efectuadas en periodo de consulta pública (DOC. Nº 4).

Por lo tanto se trata de un precedente administrativo del que no se puede apartar ahora el ente administrativo.

4. A solicitud de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Unidad de Transparencia del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo adjuntó copia del justificante que acredita que con fecha 26 de julio de 2019 se envió correo electrónico avisándole de que tenía a su disposición la citada Resolución, y que el interesado compareció el mismo día 26 de julio de 2019, por lo que cabe duda de la fecha de la notificación de la resolución.

Asimismo, y a la vista de que el solicitante había solicitado como medio de notificación, tanto a través del Portal de Transparencia como la notificación postal, se adjunta por el Ministerio el justificante de notificación por correo postal, en el que consta la entrega de la resolución con fecha 31 de julio de 2019.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo](#)

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

de Transparencia y Buen Gobierno⁴, 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 12⁵, 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. En el presente caso, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG en cuanto a la presentación de una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 24.2 de la LTAIBG señala que *La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo*.

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha reflejado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Resolución sobre el derecho de acceso se notificó el 26 de julio de 2019, mediante notificación electrónica, y el 31 de julio de 2019 mediante notificación postal, lo que reconoce el propio interesado en su reclamación, mientras que la Reclamación se presentó ante este Consejo de Transparencia mediante escrito de entrada 9 de septiembre de 2019.

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

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

Por lo tanto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 24.2 antes señalado, debemos concluir que la presente Reclamación es extemporánea, al haber sido presentada fuera del plazo de un mes establecido para reclamar, por lo que debe ser inadmitida.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **INADMITIR por extemporánea** la reclamación presentada por [REDACTED], con fecha 9 de septiembre de 2019, contra la resolución, de 25 de julio de 2019, del MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)⁶, 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](#)⁷, 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, 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](#)⁸.

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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>