



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

# Resolución 101/2021

**S/REF:** 001-051754

**N/REF:** R/0101/2021; 100-004821

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana/Puertos del Estado

**Información solicitada:** Auditorías de las autopistas del mar: conclusiones y costes

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial

## I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el interesado solicitó a PUERTOS DEL ESTADO, adscrito al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 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 28 de diciembre de 2020, la siguiente información:

*El presidente de Puertos del Estado, en una respuesta fechada el 18 de noviembre de 2016, que daba cumplimiento a la resolución previa del Consejo de Transparencia y que tenía por número de referencia R/0370/2016, daba cuenta de la hoja de ruta acordada con Francia para realizar una auditoría sobre la autopista del mar Gijón-Nantes. La auditoría fue finalmente encargada en 2017 a Ernest & Young.*

*Quería disponer de copia de las conclusiones de la misma así como el coste que supuso su realización.*

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

*También la lista de auditorías realizadas desde 2017 a las distintas autopistas del mar.*

*Por último, quería conocer cuánto dinero público ha sido aportado a cada una de las autopistas del mar que conectaban con España, en cada uno de los años comprendidos entre 2010 y 2020.*

2. Mediante resolución de 2 de febrero de 2021 del Presidente de Puertos del Estado, adscrito al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, se acuerda inadmitir la solicitud de referencia, de acuerdo con los siguientes argumentos:

*"[...] 3. Copia de las conclusiones de una auditoría encargada en 2017 a Ernest & Young referida a la autopista del mar Gijón-Nantes.*

*Como se indicó en la resolución de Puertos del Estado a la solicitud de información formulada por el mismo solicitante en diciembre de 2017 con número de expediente 001-019364, este proceso de contratación de la auditoría fue realizado por las autoridades francesas.*

*De acuerdo con la información disponible en Puertos del Estado, las conclusiones del trabajo de la auditora Ernst & Young aún no han sido terminadas, por lo que la información solicitada y que obra en poder de Puertos del Estado, constituye un borrador, encontrándose por tanto en curso de elaboración, debiendo incardinarse esta petición en el supuesto de inadmisión previsto en el art. 18.1 a) de la LTAIBG.*

*La razón de esta causa de inadmisión es muy clara, durante este proceso de elaboración de las conclusiones del trabajo, su contenido puede cambiar, es provisional, pudiendo afectar al eficaz funcionamiento de las Administraciones Públicas, generando su acceso cierta confusión e inseguridad a los ciudadanos. Por ello, facilitar la información no resultaría pertinente, por imprudente, máxime si se entrega a un periodista, al tratarse de documentación de carácter provisional (por estar en fase de elaboración). De concederse en acceso a la misma, pasaría directamente a formar parte del "circuito público", siendo susceptible de ser utilizada de una manera incorrecta, resultando en consecuencia, prácticamente imposible para los estados español y francés reparar los hipotéticos perjuicios derivados del mal uso que se le pudiera dar a la misma.*

*No obstante lo anterior, conviene significar, que en puridad, esta información debería solicitarse al Estado francés, que es el que ha contratado dicha auditoría. Por ello, en el caso de que se reciba una nueva petición de acceso a esta información, una vez finalizados los trabajos, este organismo público procederá a remitirla al Estado francés.*

*Será ese Estado, el que en el marco de la Comisión Intergubernamental a cargo de las autopistas del Mar entre España y Francia, creada por intercambios de escritos en 2006 y*

*recogida en el acuerdo entre el Reino de España y la República de Francia en el año 2009, el que deberá decidir sobre el acceso a esta información en virtud del artículo 19.4 de la LTAIBG.*

*En cuanto al coste de la auditoria referida, este Organismo público lo desconoce, puesto que ha sido el Gobierno francés el encargado de la contratación y pago de dicha auditoría, sin que, hasta el momento, el Estado español haya tenido que desembolsar cantidad alguna por dicho concepto.*

*4. Solicitud de un listado de auditorías realizadas desde el año 2017 a las distintas autopistas del mar; así como la realización del cálculo del dinero público aportado a cada una de las autopistas del mar que conectaban con España, en cada uno de los años comprendidos entre 2010 y 2020.*

*Ambas peticiones deben ser inadmitidas por cuanto incurren en el supuesto de inadmisión recogido en el artículo 18.1c) de la LTAIBG. Tal y como pone de manifiesto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en su criterio interpretativo (en adelante CI) 7/2015, el concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal según lo define la Real Academia de la Lengua como "volver a elaborar algo". Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración y que concurre en el supuesto que nos ocupa, dado que lo que se pide es la elaboración de un listado de auditorias desde el ejercicio 2017, así como un cálculo del dinero público aportado a cada una de las autopistas del mar que conectaban con España, en cada uno de los años comprendidos entre 2010 y 2020. Para confeccionar ambas respuestas resulta necesario consultar, contrastar y recopilar datos de distintas fuentes desde el ejercicio 2010, a fin de elaborar expresamente una respuesta al solicitante. Para ello se requiere personal dedicado específicamente a esta labor, tiempo, así como los conocimientos necesarios para discernir la documentación que debe aportarse. Hay que tener en cuenta además, que Puertos del Estado únicamente verifica si se cumplen los requisitos necesarios para que la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana financie determinadas inversiones en las Autopistas del mar en las que España participa, siendo el MITMA, a través de dicha Secretaría de Estado, el departamento que dispone de la consignación presupuestaria correspondiente para financiar, en la parte que corresponda, las autopistas del mar. Por tanto, la información disponible en Puertos del Estado debería ser, no sólo recopilada, sino contrastada y confeccionada ad hoc, para dar una contestación al solicitante.*

*A estos efectos, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por el CTBG en diversas resoluciones, de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, aun perteneciendo al ámbito funcional de la actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, debe elaborarse expresamente, haciendo uso de*

*diversas fuentes de información, como acontece en el supuesto que nos ocupa, para dar una respuesta.*

*De lo anterior se deduce, que los ciudadanos no podrán solicitar la elaboración de la documentación solicitada, es decir, que ésta únicamente podrá ser proporcionada si ya existe, no pudiendo incluirse en el derecho de acceso a la información, la interpretación normativa, o la contestación a consultas o cuestionarios de otra índole, como mencionábamos anteriormente.*

*En el mismo sentido se pronuncia el CTBG en numerosas resoluciones, así como los Tribunales de Justicia. En efecto, el CTBG en su resolución 886/2019 concluía lo siguiente: “Tal y como señala la Administración, este Consejo de Transparencia ya ha determinado en múltiples ocasiones que las consultas de interpretación jurídica, como la presente, en las que se pretende conseguir respuesta a una duda originada por una determinada interpretación legal, deben ser resueltas elaborando expresamente un informe o respuesta aclaratoria de la cuestión que no existe en el momento en que se solicita, por lo que no alcanza la condición de información pública, en los términos definidos por el precitado artículo 13 de la LTAIBG. En este sentido, se cita la Resolución número R/0418/20186, de fecha 04/09/2018, mencionada por la Administración.”*

*A la vista de lo expuesto, tanto para el cálculo de las cantidades abonadas para la puesta en marcha de las autopistas del mar, como para la elaboración del listado de auditorías, resulta necesario consultar, contrastar y recopilar datos de distintas fuentes desde el ejercicio 2010, o 2017, respectivamente, a fin de elaborar expresamente una respuesta al solicitante, razón por la cual se incurre en el supuesto de inadmisión por reelaboración recogido en el artículo 18.1c) de la LTAIBG. [...]”*

3. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 2 de febrero de 2021, 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:

*-Puertos del Estado anunció que encargaría una auditoría sobre el uso dado a la ayuda pública concedida a la autopista del mar Gijón-Nantes y que reclamaría el dinero si hubo uso indebido del mismo. Fue en 2014 y hay contestaciones parlamentarias que así lo especifican.*

*-En 2017 la citada auditoría se encarga. A solicitudes de información realizadas por este ciudadano, Puertos del Estado fue capaz de dar fecha concreta del encargo, adjudicatario, y*

---

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

*situación. También desglose anual de las ayudas abonadas año a año y confirmación de que, hasta ese momento, no se había realizado ninguna otra auditoría a ninguna otra autopista del mar. Adjunto respuesta de ello.*

*-Pasado un tiempo prudencial de más de tres años, vuelvo a preguntar por lo mismo, para conocer la situación actual de la cuestión. Amplio la pregunta para conocer las ayudas a otras líneas. Ahora Puertos del Estado alega que no puede dar la información que antes dio. Antes fue capaz de decir que no había hecho ninguna otra auditoría, ahora dice que no tiene personal para responder a esa cuestión. Antes especificó el dinero dado año a año a la autopista del mar de Gijón, ahora aduce que el control económico no es de su competencia.*

*-No logro entender que tres años después Puertos del Estado haya perdido esa capacidad organizativa, y más parece que ahora no tiene voluntad de facilitar información alguna.*

*-Este ciudadano dirigió su solicitud de información al Ministerio de Transportes, por ser el competente. Es el Ministerio quien lo ha derivado a Puertos del Estado, y si ahora Puertos del Estado entiende que todo o parte de la información realmente debe darla el Ministerio, lo procedente, entiendo, es que sea la propia Administración la que lo resuelva, caso contrario se estaría mareando al ciudadano hasta el infinito pasándose una a otra la petición.*

*-Puertos del Estado asegura que la auditoría está en fase de borrador, dispone del mismo y está sujeto a correcciones. Ningún inconveniente si esto es así, pero para demostrar la exactitud de tal afirmación se ruega que se especifique cuál es el plazo dado al adjudicatario para entregar un documento definitivo o se aclare si en realidad la auditoría se abandonó a medio camino, y nunca tendrá un documento más perfeccionado que dicho borrador.*

*-El dinero para auxiliar la autopista del mar salió en parte del erario público español, y ha sido el propio Puertos del Estado quien públicamente expresó dudas sobre su correcta gestión. Existen por tanto razones de interés público para conocer si Puertos del Estado ha confirmado sus sospechas o no.*

*No parece haber reelaboración en ofrecer información que se ha dado anteriormente.*

*Uno de los fundamentos de la Ley de Transparencia es conocer la correcta gestión de fondos públicos. En este caso fue la propia Administración la que expuso sospechas al respecto, desvirtuando toda confidencialidad que pudiera haber.*

4. Con fecha de 3 de febrero de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando PUERTOS DEL ESTADO lo siguiente:

1. Como se indicó en la resolución de Puertos del Estado objeto de reclamación, así como en la resolución a la solicitud de información formulada por el mismo solicitante en diciembre de 2017 con número de expediente 001-019364, este proceso de contratación de la auditoría fue realizado por las autoridades francesas.

Nos reiteramos en que de acuerdo con la información disponible en Puertos del Estado, la revisión del trabajo de auditoría aún no ha finalizado, por lo que la información solicitada, y que obra en poder de Puertos del Estado, constituye un borrador, debiendo incardinarse esta petición en el supuesto de inadmisión previsto en el art. 18.1 a) de la LTAIBG, al encontrarse en curso de elaboración.

La razón de esta causa de inadmisión es muy clara, durante este proceso de elaboración de las conclusiones del trabajo, su contenido puede cambiar, es provisional, pudiendo afectar al eficaz funcionamiento de las Administraciones Públicas, generando su acceso cierta confusión e inseguridad a los ciudadanos. Por ello, facilitar la información no resultaría pertinente, por imprudente, máxime si se entrega a un periodista, al tratarse de documentación de carácter provisional (por estar en fase de elaboración). De concederse en acceso a la misma, pasaría directamente a formar parte del "circuito público", siendo susceptible de ser utilizada de una manera incorrecta, resultando en consecuencia, prácticamente imposible para los estados español y francés reparar los hipotéticos perjuicios derivados del mal uso que se le pudiera dar a la misma.

No obstante lo anterior conviene significar, que en puridad, esta información debería solicitarse al Estado francés, que es el que ha contratado dicha auditoría. Será ese Estado el que, en el marco de la Comisión Intergubernamental a cargo de las autopistas del Mar entre España y Francia, recogida en el acuerdo entre el Reino de España y la República de Francia en el año 2009, deberá decidir sobre su acceso en virtud del artículo 19.4 de la LTAIBG, una vez finalizado el trabajo de auditoría.

En cuanto al coste de la auditoría referida, nos reiteramos en que este Organismo público lo desconoce, puesto que ha sido el Gobierno francés el encargado de la contratación y pago de dicha auditoría, sin que, hasta el momento, el Estado español haya tenido que desembolsar cantidad alguna por dicho concepto.

2. En cuanto a la solicitud de un listado de auditorías realizadas desde el año 2017 a las distintas autopistas del mar; así como la realización del cálculo del dinero público aportado a cada una de las autopistas del mar que conectaban con España, en cada uno de los años comprendidos entre 2010 y 2020 nos reiteramos en lo contenido en la resolución.

En efecto, ambas peticiones deben ser inadmitidas por dos motivos, respectivamente:

1. En el caso de la petición relativa a la realización del cálculo del dinero público aportado a cada una de las autopistas del mar que conectaban con España, en cada uno de los años comprendidos entre 2010 y 2020, se incurre en el supuesto de inadmisión recogido en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG. Tal y como pone de manifiesto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en su criterio interpretativo (en adelante CI) 7/2015, el concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal según lo define la Real Academia de la Lengua como "volver a elaborar algo". Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración y que concurre en el supuesto que nos ocupa, dado que lo que se pide es la elaboración de un cálculo del dinero público aportado a cada una de las autopistas del mar que conectaban con España, en cada uno de los años comprendidos entre 2010 y 2020. Para confeccionar esta respuesta resulta necesario consultar, contrastar y recopilar datos de distintas fuentes desde el ejercicio 2010, a fin de elaborar expresamente una respuesta al solicitante. Para ello se requiere personal dedicado específicamente a esta labor, tiempo, así como los conocimientos necesarios para discernir la documentación que debe aportarse. Por tanto, la información disponible en Puertos del Estado debería ser, no sólo recopilada, sino contrastada y confeccionada ad hoc, para dar una contestación al solicitante.

A estos efectos, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por el CTBG en diversas resoluciones, de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, aun perteneciendo al ámbito funcional de la actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, debe elaborarse expresamente, haciendo uso de diversas fuentes de información, como acontece en el supuesto que nos ocupa, para dar una respuesta.

2. En cuanto al listado de auditorías realizadas desde el año 2017 a las distintas autopistas del mar se informa, que en el marco de la supervisión y control realizada por los Estados español y francés a estas Autopistas del mar, no se han realizado más auditorías. No obstante, nos reiteramos en que tal y como poníamos de manifiesto en la resolución, no pueden incluirse en el derecho de acceso a la información amparado por la LTAIBG, la interpretación normativa, o la contestación a consultas o cuestionarios, como sucede en el caso que nos ocupa.

En el mismo sentido se pronuncia el CTBG en numerosas resoluciones, así como los Tribunales de Justicia. En efecto, el CTBG en su resolución 886/2019 concluía lo siguiente: "Tal y como señala la Administración, este Consejo de Transparencia ya ha determinado en múltiples ocasiones que las consultas de interpretación jurídica, como la presente, en las que se pretende conseguir respuesta a una duda originada por una determinada interpretación legal, deben ser resueltas elaborando expresamente un informe o respuesta aclaratoria de la cuestión que no existe en el momento en que se solicita, por lo que no alcanza la condición de

*información pública, en los términos definidos por el precitado artículo 13 de la LTAIBG. En este sentido, se cita la Resolución número R/0418/20186 , de fecha 04/09/2018, mencionada por la Administración.”*

*No se trata, como manifiesta el solicitante, de que Puertos del Estado haya reducido su capacidad organizativa, o su voluntad, o criterio en materia de transparencia, sino que a la vista de las numerosas consultas efectuadas por el mismo a este Organismo público, desde la entrada en vigor de la LTAIBG, resulta necesario que se aclare si procede la elaboración de contestaciones a las distintas cuestiones que sucesivamente presenta al amparo de esta Ley, como en el caso que nos ocupa: cuál es el plazo dado al adjudicatario para entregar un documento definitivo o se aclare si en realidad la auditoría se abandonó a medio camino, y nunca tendrá un documento más perfeccionado que dicho borrador, etc.*

*Por otro lado, y a la vista de la comparativa a la que alude el solicitante en materia parlamentaria y en transparencia, conviene aclarar, que por la vía de transparencia no se puede solicitar la elaboración de una respuesta ad hoc, o bien la elaboración de aclaraciones, estimaciones o la contestación a consultas de cualquier clase, sino el acceso a documentación pública que existe.*

*Por su parte, en vía parlamentaria, existen iniciativas, que como su propio nombre indica, son **preguntas** parlamentarias, diferenciándose de otro tipo de iniciativas parlamentarias que constituyen peticiones de documentos o informes.*

*Por los motivos señalados se solicita al CTBG que se dé por contestada la solicitud objeto de reclamación, teniendo en cuenta estas alegaciones y los motivos contenidos en la resolución emitida por Puertos del Estado.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>3</sup>, en conexión 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>, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

<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>



2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>5</sup>, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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*".
3. De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".
4. Respecto al fondo de la cuestión debatida, el reclamante solicita información sobre: a) *copia de conclusiones y el coste de realización de una auditoría a la autopista del mar Gijón-Nantes, encargada en 2017 a Ernst & Young; b) lista de auditorías realizadas desde 2017 a las distintas autopistas del mar y c) cuánto dinero público ha sido aportado a cada una de las autopistas del mar que conectaban con España entre 2010 y 2020.*

La Administración entrega cierta información relativa a la fecha de formalización del acuerdo para contratar la auditoría sobre la autopista del mar, la fecha de licitación de la auditoría, el adjudicatario, el precio de adjudicación y plazo de entrega y la ausencia tanto de copia de las conclusiones como del listado de todas las auditorías encargadas o tramitadas por Puertos del Estado entre los años 2010-2017.

El interesado considera que la respuesta recibida no satisface su pretensión y, en consecuencia, plantea una reclamación ante esta Autoridad Administrativa Independiente.

5. Comenzando por las cuestiones relacionadas con la auditoría elaborada por Ernst & Young, en primer lugar, respecto del acceso a una copia de las conclusiones de la auditoría, la Administración sostiene que no se han elaborado aun conclusiones, puesto que la auditoría no está finalizada.

Esta respuesta puede considerarse aceptable dado que no resulta obligatoria la entrega de información aún no finalizada por estar en fase de elaboración, como prevé el artículo 18.1 a) de la LTAIBG *-se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general-*. En este

---

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

sentido, entre los supuestos en los que este Consejo se ha pronunciado sobre la alegada causa de inadmisión podemos mencionar las resoluciones R/0144/2018, R/0261/2018, en la que se recogen, a su vez, los pronunciamientos de las anteriores resoluciones R/0385/2017 y R/0464/2017, o, por último, el expediente de reclamación [R/0324/2018](#)<sup>6</sup>, en el que se concluía que *“(...) entiende este Consejo de Transparencia que la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general”*.

En definitiva, la reclamación debe desestimarse en este punto específico.

En segundo lugar, en lo que atañe a conocer el coste de la realización de la auditoría, la Administración ha señalado que *“lo desconoce, puesto que ha sido el Gobierno francés el encargado de la contratación y pago de dicha auditoría, sin que, hasta el momento, el Estado español haya tenido que desembolsar cantidad alguna por el dicho concepto”*. Como puede apreciarse de la lectura de esta alegación, la Administración afirma que carece de la información solicitada, circunstancia que implica que no existe objeto sobre el que ejercer el derecho de acceso a la información.

En consecuencia, debe desestimarse la reclamación en relación con este punto concreto.

6. En relación a la lista de auditorías realizadas desde 2017 a las distintas autopistas del mar, responde la Administración que *“Hasta el momento no se ha solicitado ninguna”*, a lo que el reclamante opone que *“En 2017 la citada auditoría se encarga. A solicitudes de información realizadas por este ciudadano, Puertos del Estado fue capaz de dar fecha concreta del encargo, adjudicatario, y situación. También desglose anual de las ayudas abonadas año a año y confirmación de que, hasta ese momento, no se había realizado ninguna otra auditoría a ninguna otra autopista del mar”*.

La respuesta de la Administración ha indicado que no se celebraron auditorías. No obstante, para dotar de mayor seguridad a su contestación, quizás hubiese resultado más clarificador haber añadido *“salvo la realizada en 2017, que obra en poder del solicitante”*. En definitiva, puede estimarse que si a partir de ese año 2017 no se han realizado nuevas auditorías la contestación realizada satisface la pretensión del actor dado que no consta a este Consejo de Transparencia prueba en contrario.

Por tanto, la reclamación también debe ser desestimada en este punto.

7. Finalmente, en relación a *“cuánto dinero público ha sido aportado a cada una de las autopistas del mar que conectaban con España entre 2010 y 2020”*, la Administración manifiesta que *“incurre en el supuesto de inadmisión recogido en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG”* dado que *“estamos ante un supuesto de reelaboración y que concurre en el supuesto que nos ocupa, dado que lo que se pide es la elaboración de un cálculo del dinero público aportado a cada una de las autopistas del mar que conectaban con España, en cada uno de los años comprendidos entre 2010 y 2020. Para confeccionar esta respuesta resulta necesario consultar, contrastar y recopilar datos de distintas fuentes desde el ejercicio 2010, a fin de elaborar expresamente una respuesta al solicitante. Para ello se requiere personal dedicado específicamente a esta labor, tiempo, así como los conocimientos necesarios para discernir la documentación que debe aportarse. Por tanto, la información disponible en Puertos del Estado debería ser, no sólo recopilada, sino contrastada y confeccionada ad hoc, para dar una contestación al solicitante”*.

El alcance de la causa de inadmisión de solicitudes de información contemplada en el artículo 18.1.c) LTAIBG debe analizarse en el marco 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 que, en síntesis, 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.”*

Asimismo, resulta imprescindible acudir a la doctrina jurisprudencial sobre la referida causa de inadmisión. En este sentido, debemos comenzar recordando la configuración amplia del derecho de acceso y la restrictiva aplicación de la causas de inadmisión que han confirmado los Tribunales. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, sostiene que, "cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") 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." (...) Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información (...).

Partiendo de esta configuración amplia del derecho de acceso, la jurisprudencia se ha centrado en la delimitación del alcance de la noción de "reelaboración". De este modo, en primer lugar, debemos aludir a la Sentencia nº 5/2020, de 8 de enero, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 12 en el Procedimiento Ordinario núm. 15/2019, confirmada por la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 2020, dictada en el recurso de apelación 25/2020, que afirma lo siguiente:

«La LTAIBG no suministra una noción de reelaboración. En su contestación a la demanda la representación procesal del CTBG sostiene que la reelaboración supone "la obtención de un producto nuevo o la elaboración de un informe sobre la información solicitada". Para aproximarse a la determinación de la noción de reelaboración hay que tener en cuenta que la LTAIBG reconoce el derecho a acceder a la información pública, entendiendo que la misma comprende contenidos o documentos en cualquier formato o soporte, pero siempre "que obren en poder" de las personas públicas y privadas sujetas a la misma y "que hayan sido elaborados o adquiridos [por ellas] en el ejercicio de sus funciones". De esta noción se deduce que el derecho se ciñe a los documentos y contenidos en el estado en que se encuentren en poder del órgano o persona sujeto a la LTAIBG.

No obstante, de la misma Ley se deduce que algunas operaciones a efectuar sobre los documentos y contenidos no se consideran reelaboración de la información a efectos de la aplicación del art. 18.1 c). No cabe, por ejemplo, considerar como reelaboración la omisión de informaciones afectadas por los límites del art. 14 a fin de conceder un acceso a parte de la información solicitada, operación contemplada en el art. 15. Tampoco se podrá

considerar reelaboración el tratamiento de la información voluminosa o compleja que pueda dar lugar a la ampliación del plazo para facilitar el acceso previsto en el art. 20.1.

Por el contrario, si el estado en el que se encuentra la información impide que el órgano o ente en cuyo poder se encuentra facilite sin más el acceso de terceros se estará ante un supuesto de necesidad de reelaboración. No cabe descartar, pues, de antemano que, en efecto, la ordenación, sistematización y depuración de la información de la que dispone la Universidad demandante pueda ser considerada una reelaboración necesaria para facilitar el acceso a la misma. Pero la necesidad de esa reelaboración ha de ser apreciada teniendo en cuenta que la carga de justificarla pesa sobre el órgano o ente que la alega, como se deduce de la exigencia de motivación que impone el art. 18.1 de la LTAIBG. Y la Universidad no la ha justificado en absoluto, ni en sus alegaciones ante el CTBG ni en esta sede. La Universidad, en efecto, acepta que la información a la que se pretendía acceder está en su poder. Para justificar la necesidad de reelaboración se ha limitado a dar algunas cifras sobre el número de centros y de alumnos de sus másteres oficiales, pero sin explicar mínimamente cómo tiene organizada la información de que dispone, qué pasos debería dar para transformarla en información accesible y de qué recursos dispone para ello, explicación indispensable para verificar la realidad de esa necesidad de reelaboración. No habiendo levantado la demandante la carga que pesaba sobre ella no puede tampoco aceptarse esta última alegación suya.»

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.*

Atendiendo a lo anterior, parece razonable apreciar que la Administración no ha justificado en los términos requeridos por la doctrina jurisprudencial reseñada la concurrencia, en el caso que ahora nos ocupa, de la causa de inadmisión de referencia. Recordemos que sus alegaciones inciden sobre dos aspectos: (i) uno de naturaleza funcional, puesto que para “confeccionar una respuesta resulta necesario consultar, contrastar y recopilar datos de distintas fuentes desde el ejercicio 2010, a fin de elaborar expresamente una respuesta al solicitante” y (ii) de índole técnica, puesto que para cumplir con el primero de los aspectos “se requiere personal dedicado específicamente a esta labor, tiempo, así como los conocimientos necesarios para discernir la documentación que debe aportarse”. Con relación al primero de los aspectos mencionados no ha argumentado cómo está organizada

la información que dispone –diferentes soportes, formatos, etc.- ni cuáles son las específicas operaciones para transformarla en información accesible, esto es, las específicas actuaciones de recopilación, contraste y elaboración que ha de llevar a cabo. Respecto al segundo de los aspectos mencionados, tampoco ha dimensionado debidamente el personal de que dispone para llevar a cabo estas tareas ni el personal restante que le quedaría para atender el resto de competencias atribuidas legalmente.

Recordemos que solicitar información sobre los gastos financiados con dinero público es una actuación que se corresponde perfectamente con la finalidad de la LTAIBG, tal y como se recoge en su preámbulo, al señalar que, *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.*

*Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.*

Por ello, debe ser estimado este punto de la reclamación.

En conclusión, la reclamación presentada debe ser estimada en parte.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de PUERTOS DEL ESTADO, adscrito al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, de fecha 2 de febrero de 2021.

**SEGUNDO: INSTAR** a PUERTOS DEL ESTADO, adscrito al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Cuánto dinero público ha sido aportado a cada una de las autopistas del mar que conectaban con España entre 2010 y 2020.*

**TERCERO: INSTAR** a PUERTOS DEL ESTADO, adscrito al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 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>6</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>7</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, 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>8</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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