



Resolución 571/2019

S/REF: 001-035792

N/REF: R/0571/2019; 100-002846

Fecha: 5 de noviembre de 2019

Reclamante: Titulización De Activos SGFT, S.A.

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Justicia

Información solicitada: Informes de la Abogacía del Estado y expediente elaboración normativa

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la sociedad reclamante solicitó al MINISTERIO DE FOMENTO, y al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 11 de julio de 2019, la siguiente información:

1. Informes de Abogacía del Estado:

1.1. Informes de la Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento identificados con s/Rfa. 752/2017, 2014/2017 y 2145/2015; 1.2. Informe de la Abogacía General del Estado identificado con s/Rfa 1/2013.

2. Expediente de elaboración y aprobación del Real Decreto-Ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, en todo lo relativo a sus artículos sexto y séptimo, relativos respectivamente a: i) la modificación de la

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

Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión de autopistas de peaje; y ii) la modificación del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Esta remisión deberá incluir toda la documentación relativa a su tramitación, esto es, comprendiendo todos los traslados, informes y observaciones realizados en el mismo, como las observaciones que pudieran haberse emitido en el trámite de observaciones previas a la reunión de Secretarios y Subsecretarios de Estado que precedió a la reunión del Consejo de Ministros en que se aprobó.

3. Informes emitidos por los servicios jurídicos, ya sea Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento, Abogacía General del Estado, o cualquier otro, así como por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en los expedientes de preparación, elaboración y aprobación de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y/o de condiciones que rigen las ocho autopistas de peaje actualmente en concurso, a las que nos referimos seguidamente: 3.1. R3/R5, Pliego aprobado por Orden de 25 de mayo de 1999, publicado en BOE de 27 de mayo; 3.2. R2, Pliego aprobado por Orden de 4 febrero 2000, publicado en BOE de 10 de febrero; 3.3. R4, Pliego aprobado por Orden de 11 abril de 2000, publicado en BOE de 14 de abril; 3.4. M12, Pliego aprobado por Orden FOM/541/2002, de 5 de marzo, publicado en BOE de 13 de marzo; 3.5. Aucosta, Pliego aprobado por Orden FOM/2265/2003, de 1 de agosto, publicada en BOE de 8 de agosto de 2003; 3.6. AP36, Pliego aprobado por Orden FOM/2266/2003, de 1 de agosto, publicado en el BOE de 8 de agosto de 2003; 3.7. AP41, Pliego aprobado por Orden FOM/2267/2003, de 1 de agosto, publicado en BOE de 8 de agosto; 3.8. Ciralsa, Pliego aprobado por Orden FOM/2264/2003, de 1 de agosto, publicado en BOE de 8 de Agosto.

2. Con fecha 29 de julio de 2019, la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (MINISTERIO DE JUSTICIA) dictó resolución por la que contestaba a la sociedad reclamante lo siguiente:

Una vez analizada la solicitud, esta Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado manifiesta lo siguiente:

Respecto de los documentos correspondientes al apartado “1.1. Informes de la Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento identificados con s/Rfa. 752/2017, 2014/2017 y 2145/2015” se resuelve conceder el acceso a la información, que se incluye como Anexo I a esta resolución.

En cuanto a la solicitud del apartado “1.2. Informe de la Abogacía General del Estado identificado con s/Rfa 1/2013”, la falta de datos no permite la localización del mismo. En todo caso sería de aplicación lo dispuesto en el párrafo siguiente.

Sobre los documentos de los apartados 1.2 y 3 de su solicitud, esta Abogacía del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado informa que el gestor documental de la Abogacía no permite hacer búsqueda de documentos de la antigüedad de los que se solicitan (años, 1999, 2000, 2002 y 2003). Por otra parte, no procede el derecho al acceso de la información solicitada, dado que la Ley de Transparencia y Buen Gobierno no es de aplicación a los informes anteriores a su entrada en vigor, por lo que se desestima su solicitud respecto de este apartado 3. Todo ello de acuerdo con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en los autos del recurso de apelación nº 54/2017.

En consecuencia, esta Abogacía del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado accede a la solicitud de información parcialmente en cuanto al punto 1.1 de su solicitud que se envía con Anexo I a esta Resolución; el punto 2 no es competencia de esta Abogacía del Estado, sino del Ministerio de Fomento, de lo que ya ha sido informado el solicitante, y respecto del resto de la solicitud correspondiente a los puntos 1.2 y 3 se desestima el acceso a la información solicitada.

3. Ante la citada contestación, la sociedad reclamante presentó, mediante escrito de fecha 9 de agosto y entrada el 19, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

La Resolución de la Abogada General del Estado de 29 de julio de 2019 deniega el acceso a la información solicitada por mi representada en los puntos 1.2 y 3 de su solicitud por considerar que «la Ley de Transparencia y Buen Gobierno no es de aplicación a los informes anteriores a su entrada en vigor, por lo que se desestima su solicitud respecto de este apartado 3 [argumento también aplicable al apartado 1.2]. Todo ello de acuerdo con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en los autos del recurso de apelación nº 54/2017».

Pues bien, esta afirmación contradice frontalmente el criterio del CTBG, órgano competente para promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, de conformidad con los artículos 34 y 38 de la LTAIBG. Así, en el documento «100 preguntas sobre Transparencia», publicado por ese Consejo para dar respuesta a las cuestiones que se fueron planteando durante los dos primeros años de la

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

aplicación de la LTAIBG y del que se adjunta copia como documento número 5, el CTBG respondía así a la siguiente pregunta:

«¿Se puede pedir sólo información generada o elaborada desde la fecha de entrada en vigor de la ley de transparencia?

No. El concepto de información pública se refiere a información que obre en poder de los sujetos obligados en el momento de la solicitud, independientemente de su fecha. Se puede, por tanto, solicitar información pública generada antes de la entrada en vigor de la ley.»

De conformidad con dicha interpretación, el CTBG ha estimado numerosas reclamaciones contra resoluciones en materia de acceso, estimando la procedencia de proporcionar información anterior a la entrada en vigor de la LTAIBG. A título de ejemplo, pueden citarse las Resoluciones 329/2015, de 4 de diciembre; 191/2016, de 22 de julio; 376/2017, de 30 de octubre; 390/2017, de 8 de noviembre; 0141/2018 (100-000541); 0532/2018 (100-001454), de 5 de diciembre de 2018; 0674/2018 (100-001854), de 11 de febrero de 2019; 0725/2018 (100-001964), de 5 de marzo de 2019; 0198 y 0199/2019(100-002309 y 100-002310), de 17 de junio de 2019, entre muchas otras.

La Resolución de la Abogada General cita una Sentencia de la Audiencia Nacional (la **54/2017, JUR 2017\274785**) que se refiere a información distinta de la que en el presente caso se solicita y que, en todo caso, no es firme, pues el Tribunal Supremo ha admitido recientemente un recurso de casación contra la misma (**Auto de 14 mayo de 2018, JUR 2018\143080**).

(...)

3. Por lo demás, y por lo que se refiere a las dificultades que se citan por la Abogada General para localizar la documentación solicitada en los puntos 1.2 y 3 del escrito de mi representada, ha de señalarse que:

En cuanto al Informe de la Abogacía General del Estado identificado con s/Rfa 1/2013 (punto 1.2 de la solicitud), esta parte ha podido obtener detalles adicionales sobre el mismo: el Dictamen tiene como referencia «A.G. INTERVENCIÓN GENERAL 1/13 (R-1090/13)», el Dictamen se emitió con motivo de una consulta planteada por la Intervención General de la Administración del Estado, y la fecha de emisión es de 15 de enero de 2014.

Resultan irrelevantes las consideraciones técnicas referidas al gestor documental en cuanto a la antigüedad de los documentos solicitados, pues es evidente que la Abogacía del Estado deberá emplear cuantos recursos sean necesarios para localizar y proporcionar la información a cuyo acceso tiene derecho mi representada.

4. Finalmente, interesa a mi representada poner de manifiesto, en relación con el punto 2 de su solicitud de acceso, que la Abogacía General del Estado debe respetar la finalidad

perseguida por la LTAIBG contenida en su Preámbulo que establece «un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta (...) [c]on objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública». En este sentido, esa Abogacía General deberá dar traslado al órgano competente para responder a la solicitud de acceso a información pública presentada por mi representada a la mayor brevedad posible, con el objeto de evitar la indefensión que se produciría de no obtenerse respuesta por este motivo.

4. Con fecha 19 de agosto de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada 6 de septiembre de 2019, la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (MINISTERIO DE JUSTICIA) realizó las siguientes alegaciones:

En primer término, respecto al informe solicitado en el apartado 1.2 y, al haberse aportado por el solicitante información adicional en su escrito de reclamación, ha sido posible su localización. Desde la Abogacía General del Estado no se aprecia impedimento alguno para que se acceda a su concesión, adjuntándose como Anexo I a estas alegaciones.

En cuanto a la información requerida en el punto 2 de su solicitud, se reitera lo señalado en nuestra resolución de 29 de julio, al tratarse de información cuya competencia corresponde al Ministerio de Fomento. Desde este Centro Directivo no se dio traslado de la solicitud de acceso respecto a este apartado, pues consta en el expediente que dicha petición de información se remitió también a la Secretaría General Técnica (expediente 001-035814) y a la Secretaría General de Infraestructuras (expediente 001-035815) del Ministerio de Fomento.

Finalmente, respecto a los informes solicitados en el apartado 3, considera el reclamante que el hecho de que no se haya concedido el acceso a los mismos por este Centro Directivo no puede fundamentarse en el contenido de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en los autos del recurso de apelación nº 54/2017, al carecer esta de firmeza.

Respecto a este punto, esta parte mantiene que no procede el acceso a la información solicitada por ser anterior a la entrada en vigor de la Ley de Transparencia (a pesar de que la Sentencia de la Audiencia Nacional no es firme todavía), y se reitera en lo dispuesto en el párrafo séptimo de la Resolución de esta Abogacía de fecha 29 de julio de 2019, ya que existe una imposibilidad física de obtener los documentos solicitados, debido a la antigüedad de los mismos, ya que el gestor documental de la Abogacía no permite hacer búsqueda de documentos de la antigüedad de los que se solicitan (años 1999, 2000, 2002 y 2003).

4. El 10 de septiembre de 2019, en aplicación del art. 82 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)³, se concedió Audiencia del expediente al sociedad reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Mediante escrito de entrada 20 de septiembre de 2019, la sociedad reclamante reitera las alegaciones efectuadas en su reclamación y añade lo siguiente:

Tampoco resulta ocioso señalar que, con la aportación del informe solicitado en el punto 1.2 de nuestra solicitud, la Abogacía General del Estado ha entrado en contradicción con sí misma, puesto que dicho informe es de fecha anterior a la entrada en vigor de la LTAIBG por lo que, en aplicación de su criterio (erróneo), no nos lo debería haber facilitado.

(...)Finalmente, en cuanto a la documentación requerida en el punto 2 de nuestra solicitud, no queremos dejar de señalar que se ha producido una "peregrinación" de la petición entre distintos órganos de la Administración que no ha tenido otro efecto que privar a mi representada de «un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta [...] [c]on el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública», utilizando la terminología del propio Preámbulo de la LTAIBG.

En efecto, la solicitud inicial de acceso a información pública fue presentada ante el Ministerio de Fomento y este posteriormente la remitió a la Abogacía General del Estado, que a su vez la ha remitido de nuevo a la Secretaria General Técnica y a la Secretaría General de Infraestructuras del Ministerio de Fomento.

Sea como fuere, el resultado de todo ello es que a día de hoy mi representada siga sin haber tenido acceso a la información pública solicitada, viéndose así privada de sus derechos.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, 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](#)⁵, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#ddunica>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁶](#), 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 primer lugar, tal y como consta en los antecedentes y a la vista de que una parte de la información ha sido facilitada en la resolución de contestación a la solicitud (Informes del apartado 1.1), otra parte ha sido facilitada en vía de reclamación (Informe del apartado 1.2), y que lo solicitado en el punto 2 no es competencia del Ministerio de Justicia sino del Ministerio de Fomento, cabe recordar que la información no proporcionada por la Abogacía General del Estado se concreta en los *Informes emitidos por los servicios jurídicos, ya sea Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento, Abogacía General del Estado, o cualquier otro, así como por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en los expedientes de preparación, elaboración y aprobación de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y/o de condiciones que rigen las ocho autopistas de peaje actualmente en concurso.*

A este respecto, hay que señalar que la Abogacía deniega el acceso a estos informes alegando que *existe una imposibilidad física de obtener los documentos solicitados, debido a la antigüedad de los mismos, ya que el gestor documental de la Abogacía no permite hacer búsqueda de documentos de la antigüedad de los que se solicitan (años 1999, 2000, 2002 y 2003), y en todo caso, por ser anterior a la entrada en vigor de la Ley de Transparencia.*

Con carácter previo, entiende necesario este Consejo de Transparencia aclarar que un gestor documental es un archivo centralizado que permite almacenar de forma digital todos los documentos de una empresa y al que se puede acceder en cualquier momento para revisar toda información que se requiera. A través de este sistema se escanearía toda la documentación para convertirla a formato electrónico. Los documentos almacenados pasarán

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

a formar parte del nuevo archivo y se les sumará después toda la información que vaya surgiendo como resultado de la dinámica de trabajo. Una de sus ventajas consiste en que reduce el tiempo empleado en búsquedas en archivos físicos.

Es decir, que lo que la Abogacía está indicando, según entiende este Consejo de Transparencia, es que para poder facilitar los informes solicitados tendría que acudir a su archivo físico al no formar parte del documental, y consultar los diferentes expedientes que se indican por la sociedad reclamante para buscarlos y proporcionarlos. Esta circunstancia que, a juicio de este Consejo de Transparencia, podría significar que se argumenta, aunque no se indica expresamente, la aplicación de la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1 c) que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

4. Atendiendo a lo indicado anteriormente, ha de recordarse que, respecto del concepto de reelaboración, este Consejo de Transparencia aprobó en virtud de las potestades del artículo [38.2 a\) de la LTAIBG](#) ⁷, el Criterio Interpretativo [CI/007/2015](#)⁸, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

“(...) será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁸ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

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.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, **conviene diferenciarlo** de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

El primero sería la solicitud de **“información voluminosa”**, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo **“volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante**. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente *“Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”*.

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser *“anonimizada”* o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.

En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.

Puede ocurrir **también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes** que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente

definido. En este caso **tampoco se trataría de un caso de reelaboración**, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.

Asimismo, debe contarse también con la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia:

- [Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y Sentencia en Apelación nº 47/2016⁹](#), de 7 de noviembre de 2016, de la Audiencia Nacional: “La interpretación del art. 18.1. c) de la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley” (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual “el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) **configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública**, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.

(...) Al margen de disquisiciones sobre el concepto de la reelaboración de información que no influyen en el presente caso, donde no se impugnan los criterios interpretativos fijados por el CTBG, **la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición.**”

- [Sentencia 15/2018, de 14 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 en el PO 33/2017¹⁰](#) en el siguiente sentido: (...) no pudiéndose obviar que 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 sin perjuicio de que pueda no existir un repositorio común a todos los órganos de contratación del grupo Fomento, aspecto que, como se ha expuesto, no guardaría relación con la causa de inadmisión, de forma que, **a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación**

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/53_MFomento_5.html

de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13 de la Ley.

- En casi idénticos términos, rechazando la identificación entre recopilación de información y reelaboración de la misma, se pronuncia la [sentencia nº 125/2018, dictada por el mismo Juzgado en el PO 62/2017¹¹](#), que concluye lo siguiente: (...) *no pudiéndose obviar que 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, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13,*
- Y la [Sentencia del Tribunal Supremo](#), dictada en el [recurso de casación 75/2017¹²](#), que se pronuncia en los siguientes términos: "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. (...)"

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

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/76_MJusticia_2.html

¹² https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información. (...)

Igualmente, debe tenerse en consideración la Sentencia 125/2018, de 2 de noviembre de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Madrid en el PO 62/2017 que se pronuncia en el siguiente sentido: (...) *no pudiéndose obviar que 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, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13,*

5. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, a nuestro juicio no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública, y debe ser justificada de manera clara; justificación que a nuestro parecer no ocurre en el presente supuesto.

Porque, aunque sea necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrar al solicitante los informes por el hecho de que no están en el gestor documental, sí que están en el archivo físico -la Administración no niega que exista la información-, circunstancia que supondría dedicar algo más de tiempo pero no se traduciría en una actuación previa de reelaboración. Para estos casos, dispone la Administración de la posibilidad que establece el párrafo segundo del apartado primero del artículo 20 de la LTAIBG que permite ampliar el plazo de resolución en otro mes en caso de volumen o complejidad.

Asimismo, hay que tener en cuenta que los expedientes están identificados y referenciados por la reclamante, que aunque no son actuales no son excesivamente antiguos dado que van desde 1999 a 2003, y tampoco suponen un volumen de tal consideración que hubiera que tenerlo en cuenta a la hora de valorar una posible reelaboración. Recordemos el mencionado Criterio de este Consejo de Transparencia al respecto.

6. Por otra parte, hay que analizar si, como alega, la Abogacía General del Estado *no procede el acceso a la información solicitada por ser anterior a la entrada en vigor de la Ley de*

Transparencia, ello de acuerdo con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en los autos del recurso de apelación nº 54/2017.

Para ello, conviene reiterar que el artículo 13 de la LTAIBG dispone expresamente que el objeto de una solicitud de acceso puede ser información 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. Es decir, el hecho determinante para que una información pueda ser solicitada es que la misma se encuentre disponible para el organismo o entidad al que la solicitud haya sido dirigida debido a que la haya generado o la haya obtenido en el ejercicio de sus funciones.

A este respecto, y si bien el derecho a solicitar información al amparo de la LTAIBG nace con la entrada en vigor de dicha norma, esto es, el 10 de diciembre de 2014, la solicitud puede referirse - y de hecho, lo viene siendo con asiduidad según ha comprobado este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con ocasión de la tramitación de expedientes de reclamación- a información fechada antes de ese momento. En este sentido, se ha pronunciado este Consejo de Transparencia en numerosos expedientes desde el inicio, como, por ejemplo, en la reclamación [R/0433/2016](#)¹³, y más recientemente en [R/0605/2018](#)¹⁴.

Asimismo, cabe destacar, como manifiesta la reclamante, que la propia Administración ha proporcionado al solicitante (informe solicitado en el punto 1.2), en vía de alegaciones, información correspondiente al año 2013 (anterior a la entrada en vigor de la Ley).

Finalmente, ha de recordarse, como también advierte la sociedad reclamante, que la sentencia de la Audiencia Nacional que menciona la Administración ha sido objeto de recurso de Casación que ha sido admitido y actualmente está siendo tramitado por el Tribunal Supremo, por lo que en ningún paso puede considerarse como un pronunciamiento firme.

Por lo expuesto, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la Administración no puede denegar el derecho de acceso a la información basándose en el argumento analizado.

13

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html)

14

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

7. Por último, en relación con el punto 2 de la solicitud de información cuya competencia corresponde al Ministerio de Fomento, hay que señalar que, según consta en el expediente y se ha reflejado en los antecedentes de hecho, la solicitud de información fue dirigida por la sociedad solicitante al Ministerio de Fomento, y que la Abogacía General del Estado confirma, en vía de alegaciones, que *no se dio traslado de la solicitud de acceso respecto a este apartado, pues consta en el expediente que dicha petición de información se remitió también a la Secretaría General Técnica (expediente 001-035814) y a la Secretaría General de Infraestructuras (expediente 001-035815) del Ministerio de Fomento.*

En consecuencia, entiende este Consejo de Transparencia que al citado Ministerio de Fomento ha llegado la solicitud de información correctamente, y dado lo que explica la Abogacía General también a los órganos competentes (dentro del Ministerio) para resolver. Y todo ello, a pesar de que no consta en el expediente la remisión realizada por parte del MINISTERIO DE FOMENTO al MINISTERIO DE JUSTICIA- que debiera haberse realizado en aplicación del art. 19.1 de la LTAIBG y, por lo tanto no se conocen los términos en los que se realizó la misma.

Por todo ello, dado que la solicitud de información se presentó el 11 de julio, y que según manifiesta la reclamante no ha recibido respuesta del citado Ministerio de Fomento, se recuerda que en virtud de lo que establece el artículo 24 de la LTAIBG podrá también interponer reclamación ante este Consejo de Transparencia contra toda resolución presunta en materia de acceso.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por TITULIZACIÓN DE ACTIVOS SGFT, S.A., con entrada el 19 de agosto de 2019, contra Resolución de 29 de julio de 2019 de la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (MINISTERIO DE JUSTICIA).

SEGUNDO: INSTAR a la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (MINISTERIO DE JUSTICIA) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la sociedad TITULIZACIÓN DE ACTIVOS SGFT, S.A la siguiente información:

3. Informes emitidos por los servicios jurídicos, ya sea Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento, Abogacía General del Estado, o cualquier otro, así como por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en los expedientes de preparación, elaboración y aprobación de

los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y/o de condiciones que rigen las ocho autopistas de peaje actualmente en concurso, a las que nos referimos seguidamente: 3.1. R3/R5, Pliego aprobado por Orden de 25 de mayo de 1999, publicado en BOE de 27 de mayo; 3.2. R2, Pliego aprobado por Orden de 4 febrero 2000, publicado en BOE de 10 de febrero; 3.3. R4, Pliego aprobado por Orden de 11 abril de 2000, publicado en BOE de 14 de abril; 3.4. M12, Pliego aprobado por Orden FOM/541/2002, de 5 de marzo, publicado en BOE de 13 de marzo; 3.5. Aucosta, Pliego aprobado por Orden FOM/2265/2003, de 1 de agosto, publicada en BOE de 8 de agosto de 2003; 3.6. AP36, Pliego aprobado por Orden FOM/2266/2003, de 1 de agosto, publicado en el BOE de 8 de agosto de 2003; 3.7. AP41, Pliego aprobado por Orden FOM/2267/2003, de 1 de agosto, publicado en BOE de 8 de agosto; 3.8. Ciralsa, Pliego aprobado por Orden FOM/2264/2003, de 1 de agosto, publicado en BOE de 8 de Agosto.

TERCERO: INSTAR a la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (MINISTERIO DE JUSTICIA) a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada a la sociedad reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹⁵](#), 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 octubre¹⁶](#), 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-Administrativa¹⁷](#).

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

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>