



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-012322

N/REF: R/0486/2017

FECHA: 2 de febrero de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 8 de noviembre de 2017, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente [REDACTED] [REDACTED] presentó el 24 de febrero de 2017, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), solicitud de acceso a la información dirigida al MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL que tenía por objeto acceder a los siguientes documentos:
 - El Instituto para la Reestructuración de la Minería del Cabrón (IRMC) es un organismo dependiente del Ministerio de Energía. En ocasiones su Interventor Delegado emite informes de control, para verificar el buen uso de las subvenciones otorgadas por el organismo.*
 - Quería conocer cuántos informes de este tipo emitió en cada uno de los años comprendidos entre 2008 y 2016.*
 - Igualmente, el objeto de cada uno y obtener copia de las conclusiones.*
- Mediante Resolución de 2 de noviembre de 2017, el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras dependiente del MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL notificó al solicitante lo siguiente:
 - Estudiada la solicitud del interesado, ha de ponerse de manifiesto que la participación de la Intervención Delegada en los procedimientos que gestiona el Instituto se ajusta a los parámetros legales determinados por la propia*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



normativa rectora de aquellos, y por la que determina su función institucional. En lo que se refiere a las potenciales actuaciones de control que puedan tener como objeto inmediato o indirecto las justificaciones presentadas por los solicitantes de subvenciones, se indica que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en su artículo 18.1 b) determina expresamente la inadmisión de aquellas solicitudes que tengan por objeto información de carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

- *Este principio de inadmisión se relaciona además en este caso con lo previsto por el artículo 14.1. g que determina - aun cuando la solicitud pudiese ser admitida -que podría apreciarse una limitación de acceso a la información cuando la misma estuviese vinculada a funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, carácter que reviste la ahora solicitada y que de serie facilitada en las condiciones demandadas podría llegar a comprometer su propia virtualidad práctica. La existencia de este argumento coadyuva el sentido del razonamiento explicitado en el párrafo anterior y hace por tanto recomendable la misma respuesta que de él se deducía.*
 - *Así pues, con fundamento en lo dispuesto en el referido artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha de inadmitirse la presente solicitud de acceso a la información pública.*
3. Ante dicha respuesta, con fecha 8 de noviembre de 2017, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia escrito de reclamación presentado por [REDACTED], en aplicación de lo dispuesto en el art. 24 de la LTAIBG, con base en los siguientes argumentos:
- *La arbitrariedad con la que se conduce el Instituto en materia de transparencia queda explicitada en su negativa a atenerse mínimamente a los plazos marcados. La resolución reconoce haber recibido la solicitud de información el 24 de febrero, explicita que es a partir de entonces cuando corre el mes de plazo, a pesar de lo cual, no da respuesta hasta el 2 de noviembre, es decir, siete meses tarde, sin justificación aparente, un plazo que excede incluso el previsto para tramites sin plazo máximo marcado por ley (art. 21.2 Ley Procedimiento Administrativo Común). Tampoco emite resolución justificadora como la prevista en el art. 23.2 de la citada Ley.*
 - *El art. 20.4 de la Ley de Transparencia establece que transcurrido el plazo máximo se entenderá desestimada la solicitud, por lo que este ciudadano duda de la validez misma de la respuesta recibida.*
 - *El art. 21.6 califica de infracción grave el incumplimiento reiterado de los plazos, algo que el Instituto realiza de forma habitual, como prueban las reclamaciones cursadas ante este Consejo por este mismo ciudadano.*
 - *Entrando en el fondo del asunto, es criterio del Consejo que la inadmisión exige una motivación argumentada, factual, y no la mera mención del artículo de la inadmisión. Creemos que no se cumple este supuesto, y que en su lugar, el*



Instituto ofrece un silogismo que, por su naturaleza, no admite ni discusión ni argumentación. De hacerle caso, todo informe no elaborado para su publicación tendría la condición de interno y no le alcanzaría la Ley de Transparencia.

- *Por otra parte se menta el artículo 14.1. g pero no se argumenta que perjuicio puede generar al control conocer estos datos. Antes bien, consideramos que conocer la intensidad con que se controla un área que gestiona cientos de millones puede favorecer la misma labor de control y supervisión.*
4. Recibida la Reclamación, este Consejo de Transparencia remitió el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL, con fecha 13 de noviembre de 2017, al objeto de que se pudiesen realizar las alegaciones consideradas oportunas. El 29 de noviembre de 2017, tuvo entrada escrito de alegaciones del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, en el que se indicaba lo siguiente:
- *La inadmisión declarada por el Presidente del Instituto se basó en lo estipulado por el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, referido a la procedencia de adoptar este tipo de decisión en aquellos casos en los que lo solicitado sea - por lo que aquí interesa - informes de carácter interno entre órganos o entidades administrativas.*
 - *Las actuaciones de control financiero permanente respecto al control de las subvenciones se basan en lo dispuesto por el artículo 141 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y se asignan a la competencia de las Intervenciones Delegadas en los correspondientes departamentos u organismos según el artículo 143 de la misma norma.*
 - *Expone el interesado que no ha sido incorporada a la Resolución de su solicitud una motivación adecuada y suficiente que le permita conocer de modo exacto las razones en las que se basa el Organismo para inadmitirla, y a tal efecto discute igualmente que los informes de control financiero elevados por los respectivos Interventores Delegados sobre la materia objeto de la consulta tengan el carácter contemplado por el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013 para fundamentar una inadmisión. Respecto a la primera cuestión puesta de manifiesto – la supuesta falta de motivación – este Instituto no puede menos que declarar su desacuerdo con tal argumento, desacuerdo que por otra parte se ve soportado por la propia mención del interesado a la causa aducida en esta reclamación y la aportación de argumentos contrarios a la misma. Este último hecho demuestra en sí mismo que el interesado ha conocido la causa concreta en la que se fundamentaba la inadmisión de su solicitud, hasta el punto incluso de estar en condiciones para discutirla de acuerdo con su propio criterio.*
 - *En relación con la oposición del interesado a que los informes interventores que solicita tengan la condición de “informes internos” en las condiciones que justificarían su inclusión en la previsión llevada a cabo por el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, se hace notar que las actuaciones de control financiero*



permanente no constituyen en sí mismos procedimientos administrativos individualizados, sino que, de acuerdo con lo estipulado con la Ley habilitante se incardinan en otros preexistentes, respectos a los cuales la actuación interventora, como determina la propia Ley General Presupuestaria, tiene una serie de funciones claras, siempre en el ámbito del control y nunca con una vocación finalista respecto a los mismos. Estas funciones, de acuerdo con el artículo 142 de la misma norma, se dirige a los siguientes fines:

- a) Verificar el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a la gestión objeto del control.*
 - b) Verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, y su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados que, conforme a las disposiciones aplicables, deba formar cada órgano o entidad.*
 - c) Evaluar que la actividad y los procedimientos objeto de control se realiza de acuerdo con los principios de buena gestión financiera y, en especial, los previstos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.*
 - d) Verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los Presupuestos Generales del Estado.*
- Así pues, puede entenderse que los informes en que se materialicen las actuaciones de control tienen en todo caso un carácter “interno”, en el sentido de que no se hallan dirigidos a un fin desvinculado del propio de los procedimientos a los que tal supervisión se dirige, y por tanto podrían entenderse comprendidos dentro de la previsión efectuada por el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 26 de noviembre.*
 - En el mismo sentido procede invocar lo estipulado por el artículo 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual, y por lo que aquí interesa, no se considera incluida en el expediente administrativo la información contenida en informes internos o entre órganos o entidades administrativas cuando la misma no tenga carácter previo a la propia resolución que ponga fin a los correspondientes procedimientos administrativos.*
 - En el mismo sentido, cabe indicar que estas actuaciones de control se llevan a cabo según un protocolo establecido por la propia IGAE, que requiere de actuaciones concomitantes por parte de los organismos o entidades objeto de la actuación, que requerirían de un examen completo de todas las actuaciones interventoras llevadas a cabo antes de emitir informe para comprender de manera exacta las conclusiones finalmente puestas de manifiesto, y que, en otro caso, podría incluso dar lugar a equívocos importantes que no se producirían de ser formulada de otro modo la correspondiente consulta.*
 - Se recuerda igualmente que, en cualquier caso, la actividad ordinaria del Organismo, puesta de manifiesto en sus cuentas anuales, es pública y ha sido sometida igualmente a fiscalización. Y se entiende que la consulta que el interesado dirige a este Organismo respecto a este particular, realmente podría ser solventada de modo más completo y eficaz mediante la consulta de la*



información contable que aparece publicada todos los ejercicios en el Boletín Oficial del Estado, previa valoración, supervisión y control de la Intervención General de la Administración del Estado.

- *Finalmente, y en lo que se refiere a la demora de este Organismo en contestar la solicitud formulada por el interesado, no es posible otra respuesta que aceptar las quejas sobre el particular, y explicar - que no justificar - el retraso producido, en el volumen de trabajo extraordinario que ha hecho imposible acatar los plazos expresamente previstos por la norma aplicable.*
- *Por lo expuesto suplica al Consejo que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, así como las razones expuestas, teniendo por efectuadas en debida forma las consideraciones precedentes.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente 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 reconoce en su artículo 12 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”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, debe hacerse una consideración de tipo formal que afecta al tiempo de que dispone la Administración para contestar a las solicitudes de acceso a la información que se le presenten.

La LTAIBG en su artículo 20.1 expone que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el presente caso, la Administración no ha contestado en plazo a la solicitante, habiendo demorado la respuesta en un plazo de siete meses. En este sentido, debe recordarse a la Administración la necesidad de cumplir con los plazos



legalmente establecidos a la hora de contestar a las solicitudes de acceso que se le presenten, para facilitar el ejercicio de un derecho de base constitucional como el que nos ocupa y no dilatar en el tiempo el mismo, lo que resulta contrario al espíritu de la LTAIBG, que ha previsto un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

4. En el caso que nos ocupa, debe indicarse que, efectivamente, el artículo 14 de la LTAIBG recoge una serie de límites al acceso a la información que, según indica expresamente el apartado 2 de dicho precepto, deberán ser aplicados de forma *justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*

En ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó el Criterio Interpretativo nº 2, en el año 2015, relativo a la aplicación de los límites al acceso a la información. El mencionado criterio interpretativo se pronuncia en los siguientes términos:

Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

5. Por otro lado, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de pronunciarse sobre la aplicación de los mencionados límites y han indicado lo siguiente:



- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015

“(…) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.

- *“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016 dictada en el recurso de apelación presentado frente a la sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”*

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015

“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”.

“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016



"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.

Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016

"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"

Finalmente, el tribunal Supremo, en Sentencia nº 47/2016, de fecha 16 de octubre de 2017, ha señalado al respecto lo siguiente: *"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." (...)* *"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 causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información. Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.”

Teniendo en cuenta lo anterior y la respuesta proporcionada al solicitante que es objeto de la presente Reclamación, debe concluirse que la aplicación de los límites indicados – perjuicio a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control -- no está debidamente motivada y, por lo tanto, no se corresponde con lo señalado por este Consejo de Transparencia en el criterio interpretativo mencionado ni por los Tribunales de Justicia en las sentencias dictadas hasta el momento sobre la aplicación de los límites al acceso.

6. Igualmente, la Administración considera de aplicación la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) según el cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

En primer lugar, debe indicarse que la causa de inadmisión alegada ha sido también objeto de un criterio interpretativo aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de sus competencias legalmente atribuidas (art. 38.2 a)).

En dicho Criterio se señala lo siguiente:

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

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

- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá,*



de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.

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

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

1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.

2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.

3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.

4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.

5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

• Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

7. La mencionada causa de inadmisión también ha sido objeto de diversos pronunciamientos judiciales que se citan a continuación:

- La Sentencia nº 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº5 de Madrid, dictada en el PO 3/2016 denegó el carácter auxiliar de “Aquellos que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno (...)



Y también señalaba que: “A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, (...), han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada. Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

Por su parte, 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 46/2017 que tenía por objeto la Sentencia de instancia señalada anteriormente, se pronuncia en los siguientes términos:

(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (...)

8. Señalado lo anterior, debe recordarse que el objeto de la solicitud de información son los *informes de control del Interventor Delegado, para verificar el buen uso de las subvenciones otorgadas por el organismo.*

La estructura orgánica de la Intervención General de la Administración del Estado está integrada por los servicios centrales, las Intervenciones Delegadas en Departamentos ministeriales, Organismos autónomos y otros Organismos públicos, las Intervenciones Delegadas Regionales y Territoriales y otras unidades con dependencia funcional. Una de las características esenciales de la Intervención General de la Administración del Estado es su organización descentralizada. La dirección y coordinación funcional se lleva a cabo desde los servicios centrales; sin embargo, la ejecución de las funciones atribuidas se



desarrolla a través de las Intervenciones Delegadas Centrales, Regionales y Territoriales, facilitando y promoviendo con ello el principio constitucional de desconcentración en la gestión.

Les corresponde a las intervenciones delegadas:

- *Ejercer, sin perjuicio de las competencias del titular de la Intervención General de la Administración del Estado, en los términos establecidos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, la función interventora sobre los actos de contenido económico cuya competencia corresponda a los organismos públicos ante los que se hallen destacados.*
- *Ejercer el control financiero permanente, la auditoría pública, el control de subvenciones y ayudas públicas y el control de fondos europeos de acuerdo con la normativa que en cada caso resulte aplicable y en los términos, condiciones y alcance que se determine en cada caso por la Intervención General de la Administración del Estado.*
- *Coordinar, en su caso, las actuaciones de las Intervenciones Delegadas regionales o territoriales, en cuanto realicen controles sobre órganos periféricos dentro de la esfera del organismo o entidad.*

Por otra parte, según dispone el artículo 8.1, apartado e), de la LTAIBG *Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación: (...) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.*

Es decir, el legislador, al recoger esta previsión, reconoce la importancia del control del uso de fondos públicos y, por lo tanto, el conocimiento tanto de las actividades de control que se realicen como, en su caso, de las situaciones y circunstancias que confirmaran irregularidades o defectos.

No obstante lo anterior, el legislador ha querido que el conocimiento de los informes de control se limiten a aquellos que sean elaborados por órganos de control externo, naturaleza que no tiene la Intervención General del Estado cuyos informes son objeto de solicitud.

9. Teniendo en cuenta lo anterior, especialmente el criterio aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la interpretación realizada por los Tribunales de Justicia, debe llamarse la atención de que los informes emitidos por la Intervención General del Estado, de naturaleza esencialmente técnica, si bien pueden constituir un elemento que fundamente una decisión pública ulterior- en el sentido de iniciar investigaciones que permitan concluir si ha podido constatarse alguna irregularidad- en muchas otras ponen de manifiesto circunstancias, de carácter técnico o incluso formal más que de idoneidad o legalidad del gasto o gestión realizada, que son rápida y fácilmente solventadas sin que quepa alegar que ha habido irregularidades. Esta circunstancia permitiría argumentar, a nuestro



juicio, que estamos ante información de naturaleza interna y en la que no se apoya una decisión pública ulterior.

En efecto, la información que se solicita se enmarca dentro de las funciones de control, no de asesoría técnica o consultiva, que, si bien se enmarca en el proceso de rendición de cuentas, no es único ni determinante a la hora de controlar, en este caso concreto, el uso de fondos públicos.

Por todo ello, atendiendo a las consideraciones anteriormente realizadas, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 8 de noviembre de 2017, contra la Resolución de 2 de noviembre de 2017, del INSTITUTO PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LA MINERÍA DEL CARBÓN Y DESARROLLO ALTERNATIVO DE LAS COMARCAS MINERAS, dependiente del MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

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

