



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 307/2020

S/REF: 001-040884

N/REF: R/0307/2020; 100-003771

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Información solicitada: Documentación relativa al tránsito por España de la Vicepresidenta de Venezuela

Sentido de la resolución: Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, través del Portal de la Transparencia, 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), y con fecha 12 de febrero de 2020, la siguiente información:

*En relación al tránsito de [REDACTED], vicepresidenta del Gobierno de Venezuela por España solicito:*

*Copia de la comunicación de la fecha del viaje y del tránsito al Ministerio de Transportes.*

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

*Copia de la comunicación efectuada al Ministro por la cual se ponía en su conocimiento la prohibición del tránsito por España en cumplimiento de las medidas sancionadoras impuestas al régimen venezolano por la Unión Europea.*

*Orden o comunicación recibida para acudir al aeropuerto a recibir a la vicepresidenta y motivos por el cual fue usted como Ministro de Transportes el encargado del recibimiento.*

*Órdenes dadas por el Ministro a las fuerzas de seguridad del estado para que permitieran el tránsito por España o autoridad responsable en su caso, que permitió dicho tránsito y dio las órdenes y razones por las cuales usted como Ministro le acompañó por el aeropuerto.*

*Instrucciones, órdenes, protocolos o informes existentes en el Ministerio de Transportes en relación al cumplimiento de la prohibición existente de entrada y tránsito en España de personas sancionadas por la Unión Europea.*

*Copia de los informes jurídicos existentes en el Ministerio de Transportes que avalen su actuación al permitir el mencionada tránsito infringiendo las sanciones de la Unión Europea.*

2. Mediante resolución de 26 junio de 2020, el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA respondió a la solicitante lo siguiente:

*Con fecha 13 de febrero de 2020 esta solicitud se recibió en la Subsecretaría del Departamento, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución. Con fecha 6 de marzo dicho plazo fue ampliado por un mes para poder atender la solicitud.*

*De acuerdo con la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se interrumpieron los plazos para la tramitación de su solicitud de información pública formulada al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

*Según lo dispuesto en el Artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, el cómputo de los plazos suspendidos se ha reanudado con efectos desde el 1 de junio de 2020.*

*El artículo 18.1.b de la LTAIPBG establece que se inadmitirán a trámite 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.» con lo que cualquier comunicación interna o entre órganos debe ser considerada información auxiliar o de apoyo.*

*En cuanto a las instrucciones, órdenes, protocolos, informes e informes jurídicos, se comunica al solicitante que no existe en este Ministerio ningún documento relacionado, en cuanto que el control y vigilancia de fronteras se lleva a cabo por otros Departamentos.*

*Asimismo, se indica que entre las competencias del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana no se encuentra la gestión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con lo que no puede dar "órdenes" a los mismos.*

3. Ante la citada contestación, la solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG<sup>2</sup>, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 1 de julio de 2020 y el siguiente contenido:

*SEGUNDO: Que se inadmite la solicitud por el hecho de ser información auxiliar o de apoyo.*

*Entendemos que dicha documentación de un acontecimiento a la postre tan relevante como el tránsito por territorio nacional de ciudadanos con la entrada prohibida en territorio Schengen, no ha de considerarse auxiliar o de apoyo, dado que deviene fundamental en relación al conocimiento por la ciudadanía de aquella documentación que sirve de apoyo a la toma de decisiones y que conforma la voluntad subjetiva de nuestros gobernantes. Es fundamental a este respecto, el documento donde exista la "orden" de acudir a recibir a la vicepresidenta de Venezuela para evitar un conflicto diplomático, como ha sido publicado reiteradamente en prensa, que en ningún modo puede ser auxiliar de ninguna otra documentación.*

*TERCERO: Que conociendo los departamentos donde puede existir la documentación solicitada, ha de remitir la solicitud a los mismos para su resolución, cuestión que tampoco realiza el Ministerio. (...)*

4. Con fecha 2 de julio de 2020, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito con registro de

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

entrada el 28 de julio de 2020, el citado Departamento Ministerial realizó las siguientes alegaciones:

Primero.- Información de carácter auxiliar.

(...)

*En opinión de este Departamento, de las comunicaciones internas o entre Departamento efectuadas no se derivarían de forma clara una decisión pública cuyo conocimiento quedara amparado por la finalidad de la LTAIPBG. Estaríamos ante documentos meramente operativos que no pretenderían objetivar y valorar, aspectos relevantes que han de ser informados.*

*Entendemos asimismo que el hecho de no facilitar información auxiliar y de apoyo a través de las solicitudes de acceso de la LTAIPBG responde a que esa información puede no haber sido relevante en las decisiones adoptadas o puede contener valoraciones que no han sido tenidas en cuenta o han sido matizadas o corregidas por otras vías, pudiendo llevar a confusión o equívoco en caso de facilitarse. Piénsese por ejemplo en un email enviado que posteriormente es matizado o corregido a través de una llamada telefónica o una videoconferencia (que no quedan registradas en ningún soporte).*

*En cuanto al resto de información solicitada, es decir "informes jurídicos existentes en el Ministerio de Transportes que avalen su actuación al permitir el mencionado tránsito infringiendo las sanciones de la Unión Europea", se le indicó a la solicitante que no existen tales informes jurídicos elaborados o adquiridos en el ejercicio de las funciones de este ministerio dado que las funciones de control y vigilancia de las fronteras es llevado a cabo por otros Departamentos.*

Segundo.- Otras causas de denegación concurrentes.

(...)

*Se encuentra a disposición de la autoridad judicial como parte de las Diligencias Previas núm. 341/2020, determinada información sobre los hechos a los que se refiere la solicitud, lo que implica, a juicio de este Departamento, tanto la aplicación de la causa de denegación del artículo 14.1 f) ("La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva"), como también, por conexión, con la causa de denegación del artículo 14.1. e) ("La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios").*

*En este sentido, cabe recordar que resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que determina "ex lege", que la información contenida en diligencias previas tiene carácter reservado, prohibiendo su divulgación y determinando, incluso, responsabilidades penales para los funcionarios públicos que desvelaran las mismas:*

*"Las diligencias del sumario serán reservadas y no tendrán carácter público hasta que se abra el juicio oral, con las excepciones determinadas en la presente Ley.*

*El abogado o procurador de cualquiera de las partes que revelare indebidamente el contenido del sumario, será corregido con multa de 500 a 10.000 euros.*

*En la misma multa incurrirá cualquier otra persona que no siendo funcionario público cometa la misma falta.*

*El funcionario público, en el caso de los párrafos anteriores, incurrirá en la responsabilidad que el Código Penal señale en su lugar respectivo."*

*Además, no hay que olvidar que el principio procesal de igualdad de partes implica que todos los litigantes tengan las mismas oportunidades de actuación dentro del proceso judicial, sin que ninguno se encuentre en posición de inferioridad respecto de los demás.*

*Debe tenerse en cuenta que las diligencias previas abiertas forman parte de unas actuaciones en el orden jurisdiccional penal, por lo que, deben quedar reforzados los derechos derivados del derecho a tutela judicial efectiva garantizados en el artículo 24 de la Constitución Española, y en particular los derechos de defensa y de presunción de inocencia.*

*II. Finalmente, al afectar los hechos a un miembro de un gobierno de otro país, podría causar un perjuicio en las relaciones exteriores españolas con dicho gobierno extranjero, con lo que procedería la denegación de la información solicitada en base al artículo 14.1.c LTAIPBG.*

## 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<sup>2</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su artículo 12<sup>1</sup>, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que abren 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, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala 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.*

Asimismo, en su apartado 4 el artículo 20 de la LTAIBG dispone que *Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.*

Al respecto cabe señalar que en el presente supuesto, conforme consta en el expediente y se ha reflejado en los antecedentes de hecho, la solicitud de información se presentó el 12 de febrero de 2020 y tuvo entrada, según manifiesta la Administración, en el órgano competente para resolver el día 13 de febrero de 2020. Por lo que, el plazo de un mes del que disponía el

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

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20131206&tn=1#a12>

Ministerio para resolver y notificar finalizaba el 13 de marzo de 2020, y recordemos que el Real Decreto 463/2020, por el que se declara el Estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, es de 14 de marzo.

Asimismo, hay que señalar que el expediente, además de no haber sido resuelto y notificado en plazo, finaliza mediante resolución dictada el 26 de junio de 2020, es decir, casi un mes después de finalizar el 1 de junio de 2020 la suspensión de los plazos (Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo).

A este respecto, se recuerda que, según lo indicado en el propio Preámbulo de la Ley, *con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece 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.*

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en numerosos casos precedentes (por ejemplo, en los expedientes [R/0100/2016](#)<sup>5</sup>, [R/0628/2018](#)<sup>6</sup> o más recientemente [R/017/19](#)<sup>7</sup>) sobre la demora en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*. La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. Respecto al fondo del asunto, hay que señalar que, por una parte, se solicitan:

*-Copia de la comunicación de la fecha del viaje y del tránsito al Ministerio de Transportes.*

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2016/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)

<sup>6</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2019/01.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/01.html)

<sup>7</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2019/03.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/03.html)

*-Copia de la comunicación efectuada al Ministro por la cual se ponía en su conocimiento la prohibición del tránsito por España en cumplimiento de las medidas sancionadoras impuestas al régimen venezolano por la Unión Europea.*

*-Orden o comunicación recibida para acudir al aeropuerto a recibir a la vicepresidenta y motivos por el cual fue usted como Ministro de Transportes el encargado del recibimiento.*

En su respuesta, la Administración ha considerado de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18. 1 b) de la LTAIBG que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Referidas a información que tengan carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

Argumenta la Administración en sus alegaciones a la reclamación, que no en su resolución que solo mencionada la causa de inadmisión, que de esas *comunicaciones internas o entre Departamento efectuadas no se derivarían de forma clara una decisión pública cuyo conocimiento quedara amparado por la finalidad de la LTAIPBG. Estaríamos ante documentos meramente operativos que no pretenderían objetivar y valorar, aspectos relevantes que han de ser informados; puede no haber sido relevante en las decisiones adoptadas o puede contener valoraciones que no han sido tenidas en cuenta o han sido matizadas o corregidas por otras vías, pudiendo llevar a confusión o equívoca en caso de facilitarse.*

En relación a la causa de inadmisión alegada, ha de recordarse que, como indican tanto la interesada como la Administración, ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio 6/2015 de 12 de noviembre<sup>8</sup>, aprobado en ejercicio de las competencias legalmente conferidas este organismo por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, y en el que se concluye 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.*

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



Igualmente, en dicho criterio se clarifica 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 la solicitada 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.**

Por su parte, los Tribunales de Justicia también se han pronunciado sobre esta causa de inadmisión en el siguiente sentido:

- La Sentencia 41/2018, de 6 de abril de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

*“Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”*

*“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el*

establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde **no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada**. Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado, (...) 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."

-La Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2018, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2018,

"(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un **ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados** (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la Sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de "información pública". Por consiguiente, **si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.**"

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2018, razona que "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el

*reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".(...) 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.*

5. Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada 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, circunstancia que a nuestro parecer no ocurre en el presente supuesto, en el que la Administración, como se ha indicado, lo plantea como una posibilidad pero sin concretar el perjuicio.

Recordemos que una calificación por sí sola, no justifica la causa de inadmisión invocada si no se dan las circunstancias y requisitos que, tanto el criterio de este Consejo como nuestros Tribunales exigen, ya que **recordemos la 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 (...) como las causas de inadmisión (...)** sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

A nuestro juicio, las comunicaciones solicitadas no se encuentran en ninguno de los casos que el criterio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno determina para poder inadmitir su solicitud. Podemos afirmar que las comunicaciones al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana son relevantes en la conformación de la voluntad pública del órgano y para la rendición de cuentas, por lo que, en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo. Se trató de, como indica la reclamante, *acudir a recibir a la vicepresidenta de Venezuela para evitar un conflicto diplomático, como ha sido publicado reiteradamente en prensa.*

Por todo ello, en base a los argumentos que se recogen en los apartados precedentes, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no se trata de información auxiliar o de apoyo, y por tanto, no es de aplicación la causa de inadmisión invocada.

6. No obstante lo anterior, cabe señalar que, en vía de reclamación, la Administración considera de aplicación los límites previstos en el artículo 14.1, letras e) y f) del artículo 14 de la LTAIBG, que dispone que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, y La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*

Fundamenta la Administración su denegación en el hecho de que *Se encuentra a disposición de la autoridad judicial como parte de las Diligencias Previas núm. 341/2020, determinada información sobre los hechos a los que se refiere la solicitud, que aunque no se concreta entendemos se refiere a las citadas comunicaciones, ya que para el resto de la información solicitada la Administración ha señalado que no existe en este Ministerio ningún documento relacionado, en cuanto que el control y vigilancia de fronteras se lleva a cabo por otros Departamentos, y que entre las competencias del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana no se encuentra la gestión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.*

A este respecto, cabe indicar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado recientemente en el expediente de reclamación [R/271/2020](#)<sup>9</sup>, instado por la misma interesada y contra el mismo Ministerio, en el que se solicitaban *las grabaciones existentes* de la vicepresidenta de Venezuela durante su estancia en el Aeropuerto de Madrid y el Ministerio alegaba los mismos argumentos.

En el citado expediente, este Consejo de Transparencia se pronunció de la siguiente manera:

7. *Al respecto debe en primer lugar recordarse que la aplicación de los límites contemplados en la LTAIBG debe ser acorde con el [Criterio Interpretativo CI/002/2015](#)<sup>10</sup>, de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia, elaborada en función de las competencias otorgadas por su artículo 38.2 a), Criterio en el que se indica que:*

---

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html)

<sup>10</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html)

*“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).”*

*Asimismo, deben tenerse en cuenta los pronunciamientos adoptados por los Tribunales de Justicia respecto de la aplicación de esos límites, entre los que destacan los siguientes:*

*Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015<sup>11</sup>: “(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivada 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*

<sup>11</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/CTBG/Actividad/Resursos/la-suspension-de-los-accesos-a-la-informacion-ACC/2015/18-RIVE-2.html>

*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 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 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016<sup>12</sup>: "La ley consagra pues 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, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"*

*Y finalmente, por su importancia en la interpretación de los límites y causas de inadmisión previstas en la LTAIBG, debe mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017<sup>13</sup>, 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. (...)"

8. *Al respecto, cabe recordar, por tanto, que la aplicación de los límites deberá ser motivada, restringida, justificada y proporcionada, así como atender a las circunstancias del caso concreto, de acuerdo con los criterios contenidos en el indicado Criterio Interpretativo y en las sentencias de los tribunales Contencioso-Administrativos.*

<sup>12</sup>

[https://www.consejode transparencia.es/ct/Home/Actividad/Recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AG/2016/06/Motivando\\_10.html](https://www.consejode transparencia.es/ct/Home/Actividad/Recursos_jurisprudencia/Recursos_AG/2016/06/Motivando_10.html)

<sup>13</sup> [https://www.consejode transparencia.es/ct/Home/Actividad/Recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AG/2015/4\\_RTVE\\_2.html](https://www.consejode transparencia.es/ct/Home/Actividad/Recursos_jurisprudencia/Recursos_AG/2015/4_RTVE_2.html)

*Aplicado este criterio al caso que nos ocupa, ha de ponerse de manifiesto que se ha de partir de la afirmación que realiza la Administración, en cuanto a que la totalidad de las grabaciones de las imágenes de las cámaras de seguridad **se encuentra a disposición de la autoridad judicial** como parte de las Diligencias Previas núm. 341/2020.*

*A este respecto, cabe señalar que, aunque la Administración no da más datos al respecto, los distintos medios de comunicación informaron en su día que el Juzgado de Instrucción nº 7 (que estaba de Guardia) de Madrid dictó un auto por el que acordó requerir a AENA o a las autoridades competentes del aeropuerto Adolfo Suárez-Madrid Barajas que conservaran las imágenes grabadas a través del circuito de videovigilancia del aeropuerto en la madrugada del 20 de enero de 2020.*

*Situación que, por las informaciones publicadas, es en la que parecen seguir las citadas imágenes, dado que El titular del Juzgado de Instrucción número 31 de Madrid (en el que se siguen la Diligencia previas mencionadas) no ha solicitado por ahora las grabaciones de la reunión entre el ministro de Transportes, ██████████ los, y la vicepresidenta venezolana, ██████████*

*En consecuencia, aunque las imágenes no se hubieran incorporado todavía como prueba a las Diligencias Previas de investigación que sobre el caso está llevando a cabo el Juzgado de Instrucción nº 31 de Madrid, y se encuentren a su disposición, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que, no obstante, sería de aplicación el artículo 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que determina que la información contenida en diligencias previas tiene carácter reservado, prohibiendo su divulgación, como alega la Administración.*

*Asimismo, cabe señalar que, dados los hechos que están siendo investigados, comparte este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno los argumentos esgrimidos por la Administración - el test del daño y el del interés público-, y como indica:*

*-Debe tenerse en cuenta que las diligencias previas abiertas forman parte de unas actuaciones en el orden jurisdiccional penal, por lo que, deben quedar reforzados los derechos derivados del derecho a tutela judicial efectiva garantizados en el artículo 24 de la Constitución Española, y en particular los derechos de defensa y de presunción de inocencia.*

*-En este caso, es público y notorio, que facilitar la información podría ocasionar, de hacerse pública, un juicio mediático paralelo previo a la decisión judicial sobre el caso*

*que podría causar un grave perjuicio a una de las partes y dificultar su defensa. Este perjuicio podría incluso extenderse más allá de un fallo exculpatorio.*

*Por todo ello, hay que concluir que, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, facilitar las imágenes solicitadas supondría un perjuicio real, que no hipotético, fundamentalmente para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, y que en el presente caso no existe un interés superior que permita desplazar el límite señalado.*

Teniendo en cuenta la citada argumentación y que el Ministerio manifiesta que *Se encuentra a disposición de la autoridad judicial como parte de las Diligencias Previas núm. 341/2020, determinada información sobre los hechos a los que se refiere la solicitud*, la reclamación debe de ser desestimada en relación con las comunicaciones solicitadas.

7. Por otro lado, hay que recordar que también se solicitaban:

*-Órdenes dadas por el Ministro a las fuerzas de seguridad del estado para que permitieran el tránsito por España o autoridad responsable en su caso, que permitió dicho tránsito y dio las órdenes y razones por las cuales usted como Ministro le acompañó por el aeropuerto.*

*-Instrucciones, órdenes, protocolos o informes existentes en el Ministerio de Transportes en relación al cumplimiento de la prohibición existente de entrada y tránsito en España de personas sancionadas por la Unión Europea.*

*- Copia de los informes jurídicos existentes en el Ministerio de Transportes que avalen su actuación al permitir el mencionado tránsito infringiendo las sanciones de la Unión Europea.*

Deniega la Administración esta información argumentando que *no existe en este Ministerio ningún documento -instrucciones, órdenes, protocolos, informes e informes jurídicos-relacionado, en cuanto que el control y vigilancia de fronteras se lleva a cabo por otros Departamentos, y que entre las competencias del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana no se encuentra la gestión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.*

A este respecto, se considera necesario 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.



Asimismo, es importante recordar la Sentencia 15/2018, de 14 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 en el PO 33/20114 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 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 sala labor de agregación, **siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13 de la Ley.***

Y la más reciente Sentencia nº 33/2019 dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, en el PO 36/2018 que indicaba, entre otras cuestiones, y en relación con unas *Inversiones publicitarias en los centros territoriales de RTVE* que "(...) *analizado el expediente instruido no existe en lo actuado dato, informe o documento alguno que acredite que los Centros Territoriales de RTVE realizasen inversión publicitaria de manera autónoma, ni que desvirtúe la afirmación de la recurrente de que dicha inversión se gestionaba centralizadamente, por lo que en este particular extremo el acto impugnado resulta disconforme a derecho al contravenir lo establecido en el art. 13 de la Ley al imponer a la recurrente la obligación de entregar una información que no posee.*"

En consecuencia, si la Administración confirma que no existe en ese Ministerio *ningún documento -instrucciones, órdenes, protocolos, informes e informes jurídicos-*, y que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no tiene por qué poner en duda, procede desestimar la reclamación en este punto.

8. Finalmente, cabe recordar en cuanto a la manifestación que realiza el solicitante en su reclamación relativa a *Que conociendo los departamentos donde puede existir la documentación solicitada, ha de remitir la solicitud a los mismos para su resolución, cuestión que tampoco realiza el Ministerio*, que esta documentación se solicitó también al Ministerio del Interior, a través de dos solicitudes presentadas por la interesada, y cuya respuesta fue

---

<sup>11</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/es/Home/Actividad/Recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2017/53\\_MFomento\\_S.html](https://www.consejodetransparencia.es/es/Home/Actividad/Recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/53_MFomento_S.html)

objeto de reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, expedientes [R/183/2020](#) y [R/264/2020](#)<sup>15</sup>.

Por todo ello, teniendo en cuenta los argumentos expuestos en los apartados precedentes, la presente reclamación debe de ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 1 de julio de 2020, contra la resolución de 26 de junio de 2020 del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

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](#)<sup>16</sup>, 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](#)<sup>17</sup>.

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>18</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

<sup>15</sup> [https://www.consejodeltransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE.html](https://www.consejodeltransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html)

<sup>16</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

<sup>17</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180804&tn=1#a112>

<sup>18</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>