



AUDIENCIA NACIONAL

JDO. CENTRAL CONT/ADMO. NÚM. 8

GOYA NÚM. 14.- MADRID.

Nº IDENTIFICACIÓN: 28079 29 3 2018/0000031

**PROCEDIMIENTO: Ordinario 1/2019-A**

**INTERVINIENTES:**

**RECURRENTE:** MINISTERIO DE FOMENTO.

**REPRESENTANTE:** [REDACTED], Abogado del Estado.

**ADMÓN DEMANDADA:** CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

**REPRESENTANTE:** Procurador [REDACTED].

**EXPTE. ADMVO.:** R/0550/2018, en Sede Electrónica 100-001500.

**ACTO ADMINISTRATIVO RECURRIDO:**

Resolución del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO de fecha 14-12-2018, dictada en el procedimiento tramitado con en n R/0550/2018, en Sede Electrónica 100-001500, por la que se estimó la reclamación presentada en fecha 20-9-2018 contra el MINISTERIO DE FOMENTO, por denegación de acceso a información.

**SENTENCIA nº 189/2019**

El Magistrado-Juez Ilmo. Sr. D. PABLO ÁLVAREZ LÓPEZ, en funciones de refuerzo en el Juzgado de Central de lo Contencioso-Administrativo nº 8, conforme al acuerdo adoptado en fecha 31-10-2019 por la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial.

En Madrid, a 29 de noviembre de 2019.

Vistos los autos de recurso contencioso-administrativo seguido con el número 1/2019, sustanciándose por el procedimiento ordinario regulado en el Capítulo I del Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que ante este Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 8 ha promovido el Abogado

[REDACTED]

[REDACTED]



del Estado [REDACTED], en nombre y representación del **MINISTERIO DE FOMENTO**, impugnatorio de la resolución del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO de fecha 14-12-2018, dictada en el procedimiento tramitado con en nº R/0550/2018, en Sede Electrónica 100-001500, por la que se estimó la reclamación presentada en fecha 20-9-2018 contra dicho Ministerio, por la denegación de acceso a información; representando a la entidad demandada el Procurador [REDACTED] y asistida por el Letrado [REDACTED].

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Con fecha 4-1-2019 se interpuso un recurso contencioso-administrativo por el MINISTERIO DE FOMENTO, impugnatorio de la resolución del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO de fecha 14-12-2018, dictada en el procedimiento tramitado con en nº R/0550/2018, en Sede Electrónica 100-001500, por la que se estimó la reclamación presentada en fecha 20-9-2018 contra dicho Ministerio, por la denegación de acceso a información.

Mediante el escrito presentado en fecha 27-3-2019, se formalizó la demanda, en la que después de las alegaciones de hecho y de derecho que estimó pertinentes, el Ministerio recurrente suplicó que se dictara sentencia por la que se *“acuerde dejar sin efecto la resolución del CTBG objeto del presente procedimiento, con imposición de condena en costas a la administración demandada”*.

**SEGUNDO.-** Contestada la demanda por la Administración demandada mediante el escrito presentado en fecha 8-5-2019, se ha practicado la prueba propuesta por las partes y admitida por este Juzgado, y después del trámite de conclusiones, han quedado los autos conclusos y vistos para dictar sentencia.

La cuantía del presente recurso se ha fijado en indeterminada.



**TERCERO.-** En la tramitación de este juicio se han observado las prescripciones legales, excepto el plazo para dictar sentencia, debido al número de asuntos pendientes de dicha resolución.

A los anteriores hechos resultan de aplicación los siguientes

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 16-7-2018, [REDACTED] presentó un escrito ante la DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN E INSPECCIÓN DEL MINISTERIO DE FOMENTO, solicitando lo siguiente: *“copia íntegra de todos y cada uno de los siguientes documentos elaborados durante el año 2017 por la Subdirección General de Inspección de Servicios y Obras del Ministerio de Fomento: 1. Auditoría de procedimiento denominada "Autorizaciones: Obras e instalaciones, rótulos y anuncios" cuyo sujeto es la Dirección General de Carreteras. 2. Auditoría de procedimiento denominada "Modificación de concesiones de servicios públicos regulares de transporte de viajeros por carretera" cuyo sujeto es la Dirección General de Transporte Terrestre. 3. Auditoría de procedimiento denominada "Autorización de utilización de un mismo vehículo para servir tráfico de dos concesiones sin solución de continuidad" cuyo sujeto es la Dirección General de Transporte Terrestre”*.

Por la resolución dictada en fecha 17-9-2018 por la DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN E INSPECCIÓN DEL MINISTERIO DE FOMENTO, se denegó el acceso a dicha información pública, al considerar: *“que la misma incurre en el supuesto de la Ley anteriormente indicado, como causa de inadmisión, artículo 18 apartado 1º letra b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, toda vez que se refiere a una solicitud referida a informes internos o entre órganos o entidades administrativas, o bien, y de manera subsidiaria, en el supuesto, como límite al derecho de acceso, previsto en el artículo 14 apartado 1º letra g), de la misma Ley 19/2013, al suponer un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”*.

Frente a la anterior resolución, mediante el escrito presentado en fecha 20-9-2018, por [REDACTED] se interpuso una reclamación ante el CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, que se tramitó como procedimiento nº R/0550/2018, en Sede Electrónica 100-001500, en el que después del trámite de audiencia al MINISTERIO DE FOMENTO, por dicho Consejo se dictó en fecha 14-12-2018 la resolución en la que se dispone lo siguiente: “*PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 20 de septiembre de 2018, contra la Resolución del MINISTERIO DE FOMENTO, de fecha 17 de septiembre de 2018. SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 7 de la presente Resolución. TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la Reclamante*”.

En el fundamento jurídico 7 de la citada resolución de fecha 14-12-2018 se recoge lo siguiente: “*7. En conclusión, este Consejo de Transparencia entiende que la presente Reclamación debe ser estimada, por lo que Administración debe facilitar al Reclamante la siguiente información: - Copia íntegra de todos y cada uno de los siguientes documentos elaborados durante el año 2017 por la Subdirección General de Inspección de Servicios y Obras del Ministerio de Fomento: 1. Auditoría de procedimiento denominada ‘Autorizaciones: Obras e instalaciones, rótulos y anuncios’ cuyo sujeto es la Dirección General de Carreteras. 2. Auditoría de procedimiento denominada ‘Modificación de concesiones de servicios públicos regulares de transporte de viajeros por carretera’ cuyo sujeto es la Dirección General de Transporte Terrestre. 3. Auditoría de procedimiento denominada ‘Autorización de utilización de un mismo vehículo para servir tráfico de dos concesiones sin solución de continuidad’ cuyo sujeto es la Dirección General de Transporte Terrestre. El acceso a dicha información deberá tener en cuenta lo indicado en el fundamento jurídico anterior respecto a la restricción del acceso a partes de los documentos donde se recojan datos sobre metodologías o procesos de trabajo que, al ser aplicados con carácter general en las auditorías realizadas por la unidad competente, pudieran comprometer la que fueran llevadas a cabo en el futuro*”.



Dicha resolución de fecha 14-12-2018 es objeto de impugnación mediante el presente recurso contencioso-administrativo.

En la demanda se alegan los siguientes motivos de impugnación: procedencia de la ampliación del plazo para facilitar la información, pues la documental estudiada es compleja y voluminosa; concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, pues la auditoría es un procedimiento interno por el que una unidad de la Administración elabora un informe sobre otra unidad de la Administración, y la eficacia, finalidad y objeto, de los referidos informes, están limitados al ámbito interno de la Administración; y vulneración del artículo 14.1.g) de la citada Ley, pues el acceso a la información solicitada, afecta a la funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, esgrimiendo que resulta absurdo que la norma jurídica imponga el sigilo profesional a los funcionarios que elaboran el informe para salvaguardar las funciones inspectoras, pero que el CTBG, en una resolución que no acierta a distinguir un informe de auditoría de cuentas anuales de una auditoría interna administrativa, resuelva que puede ser la información objeto de publicidad y general conocimiento.

El Letrado de la entidad demandada se opone al recurso contencioso-administrativo, alegando en primer lugar que si la denegación de solicitud se basa en la supuesta condición de la auditoría como información auxiliar, sin entrar de fondo a analizar las características exactas de la información solicitada, la aplicación del artículo 20 no es justificable, ya que la solicitud no se deniega basándose en el análisis metódico de información "voluminosa o compleja" sino simplemente en su calificación como auditoría, de ahí que la ampliación del plazo sea injustificada, y no se acredita en este caso las labores del Ministerio para buscar y encontrar la información requerida, instando la confirmación de la resolución administrativa impugnada. También se alega por la entidad demandada que la solicitud planteada debe analizarse desde la perspectiva del control de la acción de la administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas, toda vez que ha de garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos, no resultando aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, y no vulnerándose tampoco lo dispuesto en el artículo 14.1.g) de dicha Ley.

**SEGUNDO.-** El recurso ha de ser desestimado. En primer lugar, sobre la alegación del Ministerio recurrente, respecto a la procedencia de la ampliación del plazo para facilitar la información, pues la documental estudiada es compleja y voluminosa, no puede acogerse este motivo de impugnación.

Así, en el artículo 20.1 de la citada Ley 19/2013, respecto a al plazo en el que se debe de dictar la correspondiente resolución sobre el acceso a la información, se prevé lo siguiente: *“1.- 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”*.

Aplicando al presente asunto el precepto inmediatamente transcrito, debemos de considerar que dado que por el la DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN E INSPECCIÓN DEL MINISTERIO DE FOMENTO, tras realizar un análisis inicial de la solicitud de información, presentada en fecha 16-7-2018 por [REDACTED] [REDACTED] llegó a la conclusión de que no podía facilitar tal información, no era necesario ampliar el plazo para dictar la correspondiente resolución.

A este respecto, resulta de especial relevancia que por el Ministerio reclamante no se haya aportado documento alguno que acredite las actuaciones que se realizaron tras la presentación el día 16-7-2018 de la solicitud de información, por lo que resulta injustificada la ampliación del plazo para dictar la resolución, debiendo confirmarse a este respecto la resolución que aquí se impugna.

**TERCERO.-** También se alega por el Ministerio recurrente la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, pues la auditoría es un procedimiento interno por el que una unidad de la Administración elabora un informe sobre otra unidad de la Administración, y la eficacia, finalidad y objeto, de los referidos informes,

están limitados al ámbito interno de la Administración, motivo de impugnación que debe de ser rechazado.

Así, en el artículo 18.1.b), entre las causas de inadmisión a trámite de las solicitudes de acceso a la información, se recoge la siguiente: *“b) 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 el presente asunto, [REDACTED], mediante el escrito que presentó en fecha 16-7-2018, dirigido a la DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN E INSPECCIÓN DEL MINISTERIO DE FOMENTO, solicitó a ésta lo siguiente: *“copia íntegra de todos y cada uno de los siguientes documentos elaborados durante el año 2017 por la Subdirección General de Inspección de Servicios y Obras del Ministerio de Fomento: 1. Auditoría de procedimiento denominada "Autorizaciones: Obras e instalaciones, rótulos y anuncios" cuyo sujeto es la Dirección General de Carreteras. 2. Auditoría de procedimiento denominada "Modificación de concesiones de servicios públicos regulares de transporte de viajeros por carretera" cuyo sujeto es la Dirección General de Transporte Terrestre. 3. Auditoría de procedimiento denominada "Autorización de utilización de un mismo vehículo para servir tráfico de dos concesiones sin solución de continuidad" cuyo sujeto es la Dirección General de Transporte Terrestre”*.

A través de dichos documentos, lo que pretendía el mencionado solicitante, era conocer los procedimientos que se había llevado a cabo en las citadas materias, para de esta forma, tener acceso a la información relativa a la motivación última de las decisiones adoptadas al respecto.

No resulta baladí conocer las vicisitudes de los procedimientos referidos, y de la valoración de las actuaciones desplegadas en los mismos, que es el objeto de dichas auditorías. Y por ello no se trata de una información superflua o irrelevante, por lo que no resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de la citada Ley 19/2013, que además, hay que aplicar de forma restrictiva.



Procede traer a colación la Sentencia dictada en fecha 25-7-2017 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (recurso de apelación 46/2017), que se pronuncia sobre un asunto similar al presente, recogiendo en el fundamento de derecho segundo de aquella lo siguiente: *“SEGUNDO.- ... 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" en el artículo 13 de la Ley 13/93. Y es así que de admitir la tesis de la Abogacía del Estado para conocer la elaboración de una norma reglamentaria bastaría con acudir a su texto final, sin poder conocer todos los informes evacuados durante la misma, cuya relevancia en modo alguno puede ponerse en entredicho para conocer el espíritu de la norma. Y así hay que entender que en el debate parlamentario el art.15.1.b del Proyecto de Ley, antecedente del art.18.1.b en su redacción final fuese objeto de numerosas enmiendas, como las nº 20, 84, 155, 238 y 471, de los Grupos Mixto, UPYD, Izquierda Unida y Socialista, que ponían de relieve la contradicción con el concepto amplio de información pública que ofrecía el propio proyecto de ley así como con los compromisos internacionales acordados por España, e igualmente las dificultades que conlleva tal supuesto de inadmisión para conocer las razones que han justificado la toma de las decisiones de las Administraciones Públicas. El hecho de que no fuesen aprobadas las enmiendas de supresión de ese precepto no quiere decir que no deba realizarse una interpretación de la Ley acorde con su espíritu y finalidad, conjuntamente con el art.13 de la misma y art.105 de la CE, así como con la interpretación hecha en los convenios internacionales. 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. ...”*

Según el criterio seguido en esta Sentencia, los informes internos, como es el caso de las auditorías que analizan los procedimientos seguidos, permiten conocer la motivación que



se ha seguido para adoptar la decisión final, y por tanto, deben de facilitarse como parte de la información pública.

**CUARTO.-** Finalmente, se alega por el Ministerio recurrente que se ha vulnerado el artículo 14.1.g) de la citada Ley, pues el acceso a la información solicitada, afecta a la funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, esgrimiendo que resulta absurdo que la norma jurídica imponga el sigilo profesional a los funcionarios que elaboran el informe para salvaguardar las funciones inspectoras, pero que el CTBG, en una resolución que no acierta a distinguir un informe de auditoría de cuentas anuales de una auditoría interna administrativa, resuelva que puede ser la información objeto de publicidad y general conocimiento, motivo de impugnación que tampoco puede prosperar.

Así, en el artículo 14.1.g) de la citada Ley 19/2013, respecto a los límites al derecho de acceso, se recoge entre otros, que la información suponga un perjuicio para *“las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”*.

Dadas las circunstancias que concurren en el presente asunto, no puede considerarse que se haya vulnerado el precepto inmediatamente transcrito, pues no se ha identificado por el Ministerio recurrente ningún procedimiento concreto en el que se el acceso a la información que aquí nos ocupa, pudiera afectar tal procedimiento.

Pero además, la información solicitada está referida a la auditoría de determinados procedimientos, que se supone que ya han concluido, por lo que difícilmente el acceso a tal información podría afectar al desarrollo de procedimientos terminados.

Sobre la presente cuestión, se hace el correspondiente pronunciamiento en el fundamento jurídico 6º de la resolución impugnada, en los siguientes términos: *“No obstante, y en caso que entre la documentación se encuentren datos que permitieran desvelar determinada metodología o procesos de trabajo que sean utilizados con carácter general en el desarrollo de estas evaluaciones y que pudieran comprometer el adecuado desarrollo de las futuras que pudieran llevarse a cabo- en ningún caso resultados o conclusiones de las auditorías-, la LTAIBG permite el acceso parcial a la información solicitada. Así,*



*entendemos que, frente a una denegación total de la información solicitada al amparo de argumentos que, como hemos analizado, no se corresponden ni con el texto legal que reconoce el derecho de acceso a la información ni con la interpretación del mismo realizada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o los Tribunales de Justicia, y en la eventualidad de que partes concretas de la documentación perjudicase alguno de los límites recogidos en el art. 14- circunstancia que deberá argumentarse debidamente- deberá aplicarse el acceso parcial al que se refiere el art. 16 de la LTAIBG”.*

No puede por tanto apreciarse la vulneración que a este respecto se alega por el Ministerio recurrente, pues en la propia resolución impugnada se recogen las prevenciones necesarias para que no se vulnere el límite establecido en el artículo 14.1.g) de la citada Ley 19/2013.

A la vista de todo lo anterior, solo cabe la confirmación de la resolución administrativa impugnada, por ser la misma ajustada a Derecho.

Por todo ello, debe desestimarse el recurso.

**QUINTO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la redacción dada a dicho precepto por el artículo 3, apartado 10, de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, en aplicación del criterio de vencimiento establecido en dicho precepto, procede la imposición de las costas a la Administración demandante, que no podrán superar la cantidad de 1.000,00 euros para todos los conceptos.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general aplicación, en nombre del Rey, y en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que emanada del Pueblo español, me confiere la Constitución,

**F A L L O**



Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el **MINISTERIO DE FOMENTO**, impugnatorio de la resolución del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO de fecha 14-12-2018, dictada en el procedimiento tramitado con en nº R/0550/2018, en Sede Electrónica 100-001500, por la que se estimó la reclamación presentada en fecha 20-9-2018 contra dicho Ministerio, por la denegación de acceso a información, por la denegación de acceso a información, resolución administrativa que confirmamos por ser ajustada a Derecho; con expresa imposición de las costas a la Administración demandante, que no podrán superar la cantidad de 1.000,00 euros para todos los conceptos.

Notifíquese esta Sentencia a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe recurso de apelación que deberá interponerse por escrito ante este mismo Juzgado, dentro de los quince días siguientes a su notificación y del que conocerá, en su caso, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Así por esta mi Sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos originales, definitivamente juzgando, lo pronuncio, mando y firmo.

**PUBLICACION.-** La anterior sentencia fue leída y publicada en el día de la fecha por el Sr. Magistrado-Juez que la dictó, estando celebrando audiencia pública, de lo que yo, Letrada de la Administración de Justicia, doy fe.



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.