



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 18/09/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-074842

N/REF: 853-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

Información solicitada: Información remitida por España a la Comisión Europea.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 19 de diciembre de 2022 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«(...) solicito una copia de la información remitida por España de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.2.c.ii del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Según este artículo, junto a las solicitudes de pago, el Estado debe remitir a Bruselas un resumen de las auditorías y los controles realizados, incluidas las deficiencias detectadas y las medidas correctivas adoptadas. Solicito, por tanto, esta información.»

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

2. EL MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA dictó resolución con fecha 10 de febrero de 2023 indicando lo siguiente:

«(...) Tercero. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1.h, de la LTAIPBG sobre límites al derecho de acceso “El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: los intereses económicos y comerciales.”. En este mismo sentido se pronuncia también el Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents¹, que indica que el límite de acceso a la información está previsto para proteger intereses comerciales y otros intereses económicos, privados o públicos, con el objetivo fundamental de “evitar daños indebidos a la capacidad competitiva o las posiciones negociadoras de los titulares”.

Cuarto. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1.k, de la LTAIPBG, por el cual el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para “La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”. En este sentido cabe destacar que se trata de documentos de trabajo enviados a la Comisión Europea para la toma de decisiones.

Quinto. No obstante, por parte de la Administración General del Estado se ha hecho públicos en el Portal del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, todos aquellos documentos relacionados con las solicitudes de pago, que de conformidad con las previsiones de confidencialidad previstas en el artículo 25 del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia resulta posible.

En consecuencia, esta Dirección General procede a desestimar la solicitud del interesado de acceder a la información sobre la “Información remitida por España a la Comisión Europea”, de acuerdo a las razones expuestas.»

3. Mediante escrito registrado el 20 de febrero de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG. En su escrito rechaza la aplicación de los dos límites invocados en la resolución recurrida. Con relación al perjuicio para los intereses económicos y comerciales, comienza reproduciendo un pasaje de la memoria explicativa del Convenio número 205 que, según precisa, la parte recurrida omite en su resolución, así como dos párrafos del Criterio Interpretativo 1/2019 del Consejo de Transparencia sobre la aplicación del artículo 14.1.h), en los que se define el concepto

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

de intereses económicos y comerciales para precisar, seguidamente, que el Reglamento (UE) 2021/241 no establece que la información pública solicitada tenga un carácter confidencial. Continúa señalando que el hipotético daño que se produciría con el acceso a la información no es real ni manifiesto, mientras que, respecto al test del interés, considera que su solicitud cumpliría cuatro de los cinco objetivos señalados por el Consejo en el precitado Criterio Interpretativo 1/2019. Concluye precisando que la administración ha aplicado la denegación prevista en el artículo 14.1.h) de manera automática, algo que rechaza este Consejo. Respecto al segundo límite invocado por la resolución recurrida -el perjuicio para la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión-rechaza la aplicación mecánica que lleva a cabo la administración, carente de justificación y motivación.

4. Con fecha 7 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. A fecha de elaborarse la presente resolución no se ha recibido contestación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en 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](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información mencionada en el artículo 22.2.c.ii) Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

El Departamento ministerial requerido dictó resolución -fuera del plazo legalmente establecido de un mes- desestimando la solicitud invocando la aplicación de los límites previstos en las letras h) y k) del artículo 14.1 LTAIBG y señalando que en el Portal del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se han publicado todos los documentos relacionados con las solicitudes de pago que resulta posible, de conformidad con las previsiones de confidencialidad previstas en el artículo 25 del Reglamento (UE) del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[l]a 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, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se

encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el 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»*.

5. Asimismo, con carácter previo al examen de las cuestiones de fondo, es necesario dejar constancia expresa de que el Ministerio reclamado no ha contestado al requerimiento de este Consejo de envío del expediente ni ha presentado las alegaciones solicitadas. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente al no proporcionarle su parecer sobre los argumentos en los que se sustenta la reclamación, de modo que pueda disponer de todos los elementos de juicio para valorar adecuadamente las circunstancias concurrentes y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.
6. Sentado lo anterior, corresponde ahora verificar la concurrencia de los límites establecidos en las letras h) y k) del artículo 14.1 LTAIBG que se invocan en la resolución impugnada para lo cual resulta pertinente aludir sucintamente al marco normativo en el que se inserta la información objeto de solicitud, concretado en el *Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*. A estos efectos, cabe recordar que su artículo 22, rubricado *«Protección de los intereses financieros de la Unión»*, dispone en su apartado 1 lo siguiente:

«Al ejecutar el Mecanismo, los Estados miembros, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo, adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar por que la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. A tal efecto, los Estados miembros establecerán un sistema de control interno eficaz y eficiente y recuperarán los importes abonados erróneamente o utilizados de modo incorrecto. Los Estados miembros podrán recurrir a sus sistemas nacionales habituales de gestión presupuestaria.»

Por su parte, el apartado 2.c).ii) del precitado artículo 22 prevé que los acuerdos a los que se alude en el artículo 15.2 –acuerdos de préstamo-, y en el artículo 23.1 –compromisos jurídicos de contribución financiera-, dispondrán las obligaciones de los Estados miembros de, entre otras cuestiones, adjuntar a la solicitud de pago *«un*

resumen de las auditorías y los controles realizados, incluidas las deficiencias detectadas y las medidas correctivas adoptadas.»

Por último, el artículo 25 del Reglamento de 12 de febrero de 2021, rubricado «Transparencia», dispone lo siguiente:

«1. La Comisión transmitirá al Parlamento Europeo y al Consejo de forma simultánea, en igualdad de condiciones y sin demora indebida, los planes de recuperación y resiliencia presentados oficialmente por los Estados miembros, así como las propuestas de decisiones de ejecución del Consejo a que se refiere el artículo 20, apartado 1, tal como hayan sido hechos públicos por la Comisión.

2. La información transmitida por la Comisión al Consejo o a cualquiera de sus órganos preparatorios en el marco del presente Reglamento o de su aplicación se pondrá simultáneamente a disposición del Parlamento Europeo, ateniéndose, en caso necesario, a los requisitos de confidencialidad. Los resultados pertinentes de los debates mantenidos en los órganos preparatorios del Consejo se compartirán con la comisión competente del Parlamento Europeo.

3. Los Estados miembros de que se trate podrán solicitar a la Comisión que oculte la información sensible o confidencial cuya divulgación pudiese poner en peligro los intereses públicos de dichos Estados miembros. En tal caso, la Comisión consultará al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el modo de poner a su disposición la información oculta de manera confidencial de conformidad con la normativa aplicable.

4. La Comisión facilitará a la comisión competente del Parlamento Europeo un resumen de sus conclusiones preliminares relativas al cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos pertinentes incluidos en los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros.

5. La comisión competente del Parlamento Europeo podrá pedir a la Comisión que proporcione información sobre la situación de la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia en el contexto del diálogo en materia de recuperación y resiliencia a que se refiere el artículo 26.»

7. Comenzando por el primero de los límites invocados, el previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG permite la restricción del derecho en aquellos casos en que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

Conviene recordar en este punto que, con arreglo al criterio interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, de este Consejo, (a) los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación, ni absolutamente en relación con los contenidos; (b) su aplicación no será, en ningún caso, automática, debiéndose analizar, por el contrario, si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable (test del daño), no pudiendo afectar o ser relevante para un determinado ámbito material; y, finalmente (c) su aplicación ha de ser justificada y proporcional, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y siempre que no exista un interés prevalente que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

En la misma línea se ha pronunciado el Tribunal Supremo en una ya consolidada doctrina jurisprudencial sobre la aplicación estricta, cuando no restrictiva, de los límites de referencia —por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:TS:2017:3050)— «.(...) *sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a 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*». Se subraya, además, en la STS de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) que «*la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*».

En este caso, las alegaciones vertidas por el organismo requerido, en relación con la posible afectación de los intereses económicos y comerciales, no se acompaña de una argumentación expresa y detallada de dicha afectación (y de la necesidad, por tanto, de preservar su confidencialidad). La simple enunciación de la hipotética concurrencia del límite resulta en extremo genérica, sosteniéndose la afectación o perjuicio en términos de mera posibilidad, no precisándose tampoco, a mayor abundamiento, qué parte de esa información se encuentra afectada por el secreto comercial, si es que alguna lo está.

Debe reiterarse, tal como este Consejo ha puesto de relieve en el Criterio Interpretativo 1/2019, que el perjuicio a tales intereses ha de ser real, indubitado, manifiesto, y directamente relacionado con la información solicitada, y que tal circunstancia debe ser puesta de manifiesto y razonada por quien invoca la concurrencia del límite.

En definitiva, partiendo de que la aplicación de los límites deber ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de la protección, así como atender a las circunstancias concretas de cada caso, este Consejo considera que no se ha justificado de forma suficiente la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG.

8. En relación con el límite de la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión (artículo 14.1.k LTAIBG), invocado por la Administración para denegar el acceso a la información, en la misma línea, y teniendo en cuenta lo que se ya se ha argumentado en el fundamento jurídico anterior, no se alcanza a ver en qué medida el acceso a lo solicitado puede afectar a la garantía de confidencialidad o al secreto requerido en el proceso de toma de decisiones, toda vez que la única argumentación de la entidad requerida se limita, una vez más, a invocar la aplicabilidad del límite del artículo 14.1.k) LTAIBG y a una referencia a que se trata de documentación enviada a la Comisión Europea, motivación a todas luces insuficiente para limitar el ejercicio del derecho constitucional de acceso a la información pública.

En conclusión entiende este Consejo que no procede la denegación del acceso a la totalidad de la información solicitada con fundamento en el artículo 14.1.k) LTAIBG.

9. No obstante lo anterior, aun cuando la falta de alegaciones del Departamento ministerial impide a este Consejo tener un conocimiento más preciso del contenido de la información afectada, no cabe descartar que entre la documentación remitida por el Estado español a la Comisión en cumplimiento de lo exigido por el Reglamento (UE) 2021/241 sobre las auditorías y controles realizados, las deficiencias detectadas y las medidas correctivas adoptadas, pueda encontrarse alguna información que el Estado español haya solicitado a la Comisión su tratamiento confidencial con arreglo a lo previsto en el citado artículo 25.3 del Reglamento, por considerar que su divulgación puede poner en peligro sus intereses públicos.

En consecuencia, por las razones expuestas, procede estimar la presente reclamación e instar al Ministerio a facilitar al reclamante la información solicitada a excepción, en su caso, de aquella que hubiera sido expresamente calificada como confidencial al remitirla a la Comisión, extremo que deberá acreditarse debidamente.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Copia de la información remitida por España de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.2.c.ii del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en los términos expresados en el FJ 9 de esta resolución.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>