



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 11/03/2024  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-081814.

**N/REF:** 2814/2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

**Información solicitada:** Uso del Descuento Verano Joven.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de agosto de 2023 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE), 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), la siguiente información:

*«Solicito un listado de todas y cada una de las veces que un usuario ha empleado su descuento Verano Joven desde que se habilitó hasta la fecha más actualizada de la que consten registros. Solicito que el listado contenga la siguiente información:*

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

*Un código de identificación (ID) por cada persona que haya empleado su código de descuento Verano Joven y fecha (día, mes y año) en la que lo utilizó para comprar el billete.*

*Fecha del viaje, estación de origen y estación de destino.*

*Tipo de transporte en el que se aplicó el descuento (autobús estatal, ferrocarril de media distancia, ancho métrico, Avant, larga distancia y alta velocidad, etc.) y compañía operadora del viaje.*

*El precio original del billete y el importe que abonó finalmente el usuario del descuento 'Verano Joven'.*

*Solicito que me remitan la información en formato accesible (archivo .csv, .txt, .xls, .xlsx o cualquier base de datos), extrayendo las categorías de información concretas solicitadas para evitar así cualquier acción previa de reelaboración. En caso de que la información no se encuentre en cualquiera de estos formatos, solicito que se me entregue tal y como obre en poder de la institución, entidad o unidad correspondiente (documentos en papel, PDF...), previa anonimización de datos de carácter personal y disociación de aquellas categorías de información no solicitadas en mi solicitud de acceso a la información pública.*

*En cualquier caso, solicito que se me indique de forma explícita la fecha hasta la que se me facilitan los datos.*

*En el caso que para comprender la base de datos haga falta un documento de referencias, metodología o similar, solicito que también se me entregue. O cuando se usen códigos determinados para referirse a términos o palabras, solicito que también se me indique qué significan o una guía para comprenderlo.*

*Con los datos que he solicitado es imposible identificar a ninguna persona concreta y no cabe motivo para denegar mi solicitud».*

2. El MINISTERIO requerido dictó resolución de fecha 25 de septiembre de 2023 en la que señalaba lo siguiente:

*«El día 23 de agosto de 2023, esta solicitud se recibió en la Dirección General de Transporte Terrestre, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto para su resolución en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre. No obstante, con fecha 22 de septiembre se realizó una notificación de ampliación de plazo de acuerdo al artículo 20.1 de citada la Ley 19/2013.*

*(...) De acuerdo con la Resolución de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana por la que se establecen las condiciones de aplicación de las medidas de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre de los jóvenes para los viajes realizados en el periodo estival 2023 en los servicios de transporte regular de viajeros por carretera competencia de la Administración General del Estado, la liquidación del importe generado por esta medida, de acuerdo a lo establecido en los artículos 30 y 33 del Real Decreto-ley 4/2023, se efectuará de una sola vez a partir del 15 de septiembre de 2023 en el plazo de tres meses.*

*Los datos que las empresas ferroviarias y operadores de autobús envían al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a través del canal habilitado para ello necesitan de una labor previa de limpieza para constatar que todos los billetes enviados tienen un código de registro válido, el/los viajes han sido realmente realizados, no ha habido un uso fraudulento por parte del beneficiario o que el precio no incluye cargos adicionales por cancelación o cambio, por prestación de otros servicios relacionados, por equipaje, por gastos de emisión, tasas o cualquier otro aspecto accesorio al transporte. Esa labor está prevista hacerla una vez finalice el programa para poder realizar las liquidaciones correspondientes en plazo y forma.*

*De acuerdo con la letra a) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*

*Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente. En consecuencia, (...) se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública (...)»*

3. Mediante escrito registrado el 4 de octubre de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del artículo 24<sup>2</sup> de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

*«(...) En esta resolución se indica que inadmite mi solicitud porque se trata de información en curso de elaboración o de publicación. Aclara que los datos que las empresas ferroviarias y operadores de autobús envían al ministerio necesitan una “labor previa de limpieza”, que está prevista “hacerla una vez finalice el programa”.*

---

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

*Una inadmisión que llega después de una ampliación de plazo por parte de la Administración.*

*El programa Verano Joven finalizó el 15 de septiembre de 2023. En la resolución no se indica en qué tiempo y forma prevé publicar estos datos, ni si se va a garantizar el acceso a los mismos, algo que deberían especificar si utilizan esta causa de inadmisión.*

*Además, mi solicitud hace referencia a los datos brutos, desglosados con el nivel de detalle descrito anteriormente. Que tampoco me proporcionan porque aseguran que “necesitan una “labor previa de limpieza”, pero sin especificar cuáles son estas labores. Pido, por todo ello, que se estime mi reclamación (...)»*

4. Con fecha 4 de octubre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) 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 considere pertinentes. El 18 de octubre de 2023 se recibió escrito en el que se hacen las siguientes consideraciones:

*«En relación con la ampliación de plazo, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 19/2013, “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”.*

*Esta complejidad para resolver deriva, en primer lugar, en la designación del órgano competente, ya que en el desarrollo del programa Verano Joven hay distintas unidades implicadas. Respecto al proceso de respuesta, inicialmente se valoró inadmitir a trámite por el artículo 18.1.c) relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración por la labor de limpieza de datos expuesta en la resolución, pero tras deliberar sobre la causa de la inadmisión, se consideró más apropiado resolver de acuerdo con el artículo 18.1.a) ya que se refiere a información que está en curso de elaboración, toda vez que no se había hecho el primer proceso de tratamiento de los datos y la información no estaba disponible.*

*Toda esta complejidad en el proceso de tramitación hizo necesaria una ampliación de plazo, cuyo objetivo en ningún caso era la demora en la respuesta, lo que puede comprobarse al ver que se envió la respuesta a la interesada tres días después de la notificación.*

*(...) Por otro lado, la reclamante expone que no se especifican cuáles son las labores previas de limpieza, si bien en la resolución se detalla que habrá que constatar que todos los billetes enviados tienen un código de registro válido, el/los viajes han sido realmente realizados, no ha habido un uso fraudulento por parte del beneficiario o que el precio no incluye cargos adicionales por cancelación o cambio, por prestación de otros servicios relacionados, por equipaje, por gastos de emisión, tasas o cualquier otro aspecto accesorio al transporte.*

*(...) En la reclamación también se menciona que en la resolución no se indica en qué tiempo y forma prevé publicar estos datos, ni si se va a garantizar el acceso a los mismos. En primer lugar, decir que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, el 23 de septiembre publicó una nota de prensa con datos de carácter general del programa Verano Joven, disponible en el siguiente [enlace](#). Los datos definitivos estarán disponibles antes de que se practique la liquidación, que como se dice en la resolución ésta debe ser antes de los tres meses desde la finalización del programa, es decir, el 15 de diciembre ya que el programa finalizó el 15 de septiembre.*

*En cuanto a la publicación de estos datos, hay que tener en cuenta también la letra j) del apartado 1 del artículo 14 de la Ley 19/2013, donde se establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.*

*Esta Dirección General considera que la divulgación de la información a la que se pretende acceder supondría parcialmente un perjuicio para la materia señalada en el expositivo precedente, toda vez que existen precedentes del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno velando por el interés comercial de los servicios que las empresas de transporte prestan, como puede verse en la doctrina sentada en la resolución de referencia R/0039/2016, de fecha 14 de abril de 2016.*

*(...) En consecuencia, esta Dirección General se reitera en la inadmisión de la solicitud, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013 (...)»*

5. El 18 de octubre de 2023, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. En el momento de elaborarse la presente resolución no se han recibido alegaciones.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)<sup>3</sup> 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](#)<sup>4</sup>, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, 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](#)<sup>6</sup> 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*».

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 sobre el empleo que se ha hecho por parte de los usuarios del transporte público del descuento Verano Joven.

El Ministerio requerido, tras notificar la ampliación de plazo para la contestación, responde que inadmite la solicitud con fundamento en el artículo 18.1.a) LTAIBG, dado que la información solicitada está en curso de elaboración.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[/] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá*

---

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

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

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

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

*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 amplió el plazo para resolver argumentando la complejidad que suponía la elaboración de la respuesta, que derivaba, *en primer lugar, en la designación del órgano competente*, y por las dudas surgidas respecto a la causa que debía fundamentar la inadmisión, que entendían podía ser el artículo 18.1.a) LTAIBG, referido a información en curso de elaboración, o el artículo 18.1.c) LTAIBG, relativo a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

De la argumentación aportada por el Ministerio requerido no queda clara la necesidad de ampliación de plazo adoptada, no obstante, hay que tener en cuenta que la notificación de ampliación se produjo dentro del plazo previsto legalmente y la respuesta tuvo lugar tan solo *«tres días después de la notificación»*.

5. Sentado lo anterior, y por lo que concierne a la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG, conviene recordar que debe entenderse relacionada con el hecho de que la información, al no estar disponible (en curso de elaboración) o estar prevista su publicación de tal manera que pueda ser accesible con carácter general, no puede proporcionarse en el momento en el que se da respuesta a la solicitud. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es, por tanto, que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, podrá ser accesible con carácter general. Se destaca, así, que son circunstancias que no están llamadas a prolongarse en el tiempo, sino que dichas situaciones finalizarán con la elaboración de la información (debiendo permitirse a partir de ese momento el acceso) o con su publicación.

En relación a la aplicación de esta causa de inadmisión es importante que el Organismo concernido informe, aunque sea de forma aproximada, del momento en el tiempo en el que considera que la información estará disponible, a efectos de minimizar las incertidumbres que pueda tener el solicitante respecto a cuando podrá acceder a la información. En este sentido, hubiera sido deseable que el Ministerio hubiera facilitado la información sobre este punto de manera más clara en su resolución, aunque es cierto que, posteriormente, en el trámite de alegaciones, señala que *«los datos definitivos*

*estarán disponibles antes de que se practique la liquidación, que como se dice en la resolución ésta debe ser antes de los tres meses desde la finalización del programa, es decir, el 15 de diciembre ya que el programa finalizó el 15 de septiembre».*

6. Respecto a la posible incidencia de lo dispuesto en la letra j) del apartado 1 del artículo 14 de la Ley 19/2013, donde se establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, al que se hace referencia en el trámite de las alegaciones, siembra de forma improcedente dudas sobre si finalmente se facilitará la información.

Este Consejo no considera que se haya fundamentado la aplicación de este límite de acceso a la información, por lo que no entra a valorar su posible aplicación a este supuesto. Solo cabe recordar que la formulación amplia del reconocimiento y la regulación del derecho de acceso a la información, obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG; sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho, tal como señala en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530). Esta doctrina ha sido reiterada con posterioridad, por ejemplo, en las SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272) en las que se remarca 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».*

La aplicación de los límites, además, tal como remarca la jurisprudencia citada, ha de realizarse de forma *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*, tal como exige el artículo 14.2 LTAIBG.

7. En conclusión, procede desestimar la reclamación presentada dado que este Consejo considera que se ha aplicado de manera correcta la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG, al no estar disponible aún la información solicitada en el momento en que se solicitó el acceso.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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<sup>8</sup>](#), 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-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

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

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