



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-021123

N/REF: R/0159/2018 (100-000577)

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

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], mediante escrito con entrada el 16 de marzo de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 9 de febrero de 2018, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

- *Copia íntegra de la Estrategia Nacional de Adicciones 2017-2024 aprobada en la reunión del Consejo de Ministros celebrada el 9 de febrero de 2018.*

- *Copia íntegra de todos y cada uno de los borradores de la Estrategia Nacional de Adicciones 2017-2024 que se han redactado desde julio de 2017, cuando el secretario de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, [REDACTED], anunció que "un primer borrador de la Estrategia Nacional sobre Drogas y Adicciones 2017-2024 va a ser remitido en pocos días a los integrantes de la Conferencia Sectorial para que puedan hacer las oportunas alegaciones a su contenido" (fuente: <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/msssi/Paginas/2017/280717-drogas.aspx>).*

- *Copia íntegra de todas y cada una de las alegaciones recibidas en relación con la Estrategia Nacional de Adicciones 2017-2024, incluyendo pero no limitándose a aquellas alegaciones presentadas por los integrantes de la Conferencia Sectorial.*

(...)

[reclamaciones@consejodetransparencia.es](mailto:reclamaciones@consejodetransparencia.es)



2. Por Resolución de 6 de marzo de 2018, el MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre drogas) contestó a [REDACTED], informándole en los siguientes términos:

*Una vez analizada la solicitud, este Centro Directivo considera que procede conceder parcialmente el acceso proporcionando información sobre:*

*“Copia íntegra de la Estrategia Nacional de Adicciones 2017-2024”*

*Tal y como establece el Capítulo II Publicidad activa, en su artículo 5.4. de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, “La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente en formatos reutilizables [...]”.*

*En cumplimiento de la legislación, la Estrategia Nacional de Adicciones 2017-2024 ha estado accesible desde su aprobación en el Consejo de Ministros en el sitio web del Plan Nacional sobre Drogas, con el siguiente acceso:*

*Inicio >Plan Nacional Sobre Drogas>Estrategia Nacional sobre Drogas, así como el link*

*[http://www.pnsd.msssi.gob.es/pnsd/estrategiaNacional/docs/180209\\_ESTRATEGIA\\_N.ADICCIONES\\_2017-2024\\_aprobada\\_CM.pdf](http://www.pnsd.msssi.gob.es/pnsd/estrategiaNacional/docs/180209_ESTRATEGIA_N.ADICCIONES_2017-2024_aprobada_CM.pdf)*

*Por lo que respecta al resto de información solicitada, relativa a borradores y alegaciones, no se proporciona, al amparo del artículo 18 apartado 1.b de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre que establece como causa de inadmisión las solicitudes “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”.*

*La Estrategia Nacional de Adicciones es un documento participativo y de consenso, como tal, para su elaboración se ha realizado un proceso consultivo con más de 400 cuestionarios enviados a todas las instancias que forman parte del Plan Nacional Sobre Drogas [Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Federación Española de Municipios y Provincias, entidades sociales, sociedades científicas, universidades y expertos de distintas disciplinas, así como los Grupos de Trabajo del Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones].*

*En definitiva, la Estrategia parte de un acuerdo entre todos los actores implicados, plasmando en el documento el marco de referencia en las políticas de adicciones para los próximos 8 años, representando el instrumento que incidirá en la mayor eficacia de las actuaciones frente a las adicciones, y que permitirá la adecuada cooperación entre los diferentes sectores implicados en dichas actuaciones.*

*Asimismo, conviene señalar que el Consejo de Transparencia desarrolla en su criterio interpretativo CI/006/2015 la interpretación del artículo 18.1.b] de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre alegado que “este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre*



órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.
3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites de procedimiento.
5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final".

En concurrencia con todo lo expuesto, debe considerarse, asimismo, el límite al derecho de acceso que prevé la Ley 19/2013, de 9 de diciembre en su artículo 14.1.k] "La garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión", el cual sería también de aplicación en este caso.

3. Mediante escrito de fecha de entrada el 16 de marzo de 2018, ██████████ ██████████ presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

1. La presenta reclamación afecta a los apartados 2 y 3 de mi solicitud de acceso original, relativa a los borradores de la Estrategia Nacional de Adicciones 2017-2024 y a las alegaciones recibidas.

2. En cuanto a los borradores de la Estrategia Nacional de Adicciones 2017-2024, toda vez que la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas asegura que "es un documento participativo y de consenso", el acceso a los diferentes borradores tiene un indudable interés público ya que permite conocer los criterios afectados por esta participación y consenso, plasmados finalmente en el documento final. Asimismo, el conocimiento de los diferentes borradores sirven para "conocer cómo se toman las decisiones que les afectan" a los ciudadanos, tal y como se establece en el Preámbulo de la Ley 19/2013.

3. En cuanto a las alegaciones recibidas, la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas asegura que "para su elaboración se ha realizado un proceso consultivo con más de 400 cuestionarios enviados a todas las instancias que forman parte del Plan Nacional Sobre Drogas [Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Federación Española de Municipios y Provincias, entidades sociales, sociedades científicas, universidades y expertos de distintas disciplinas, así como los Grupos de Trabajo del Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones]". Por tanto, el acceso a la información solicitada sirve nuevamente para conocer "bajo qué criterios actúan las



*instituciones públicas" y para "conocer cómo se notan las decisiones que les afectan" a los ciudadanos.*

*4. Respecto a la alusión a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b), es cierto que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha establecido que se considera información auxiliar "cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad". En cambio, estas alegaciones no se encuadran en esta definición, ya que las posibles "opiniones o valoraciones personales del autor" que contengan las alegaciones remitidas para la Estrategia Nacional de Adicciones 2017-2024 representan "la posición de un órgano o entidad", en lo que podríamos denominar como actividades de lobby. En este punto, cabe recordar que el trámite de alegaciones e información pública es público, y el Portal de Transparencia publica las alegaciones de personas jurídicas, sociedad civil y ciudadanos. De la misma forma, este proceso de cuestionarios enviados se asemeja a este trámite de información público previo a la elaboración de un documento público y, por tanto, resulta de interés público.*

*5. Lo argumentado en el punto anterior también sirve de aplicación para el límite 14.1.k) de la Ley 19/2013 aducido por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas relativo a "la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión". Cabe poner de manifiesto, asimismo, la contradicción e incoherencia en la que cae la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas cuando aplica este límite y en la misma respuesta afirma que "la Estrategia Nacional de Adicciones es un documento participativo y de consenso, como tal, para su elaboración se ha realizado un proceso consultivo" y que "la Estrategia parte de un acuerdo entre todos los actores implicados". Aludir al límite de la confidencialidad y el secreto en un proceso de toma de decisión "participativo y de consenso" se podría definir como oxímoron administrativo.*

4. El día 19 de marzo de 2018, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, a través de su Unidad de Información de Transparencia, para que formulara alegaciones. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 11 de abril de 2018 y en el mismo se indicaba lo siguiente:

*A tenor de lo planteado por el reclamante sobre los borradores de la Estrategia Nacional de Adicciones 2017-2024, se reitera lo referido en la resolución del 6 de marzo de 2018 sobre el criterio interpretativo CI/006/2015 y lo que se considera "información auxiliar o de apoyo" definido en el apartado 2 "Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final".*

*En la fase inicial de elaboración de la Estrategia, los textos preliminares supusieron la recopilación, organización y síntesis de todas las propuestas de las instancias parte del Plan Nacional sobre Drogas. La recopilación de las diversas*



*participaciones y su recepción paulatina y progresiva, produjo sucesivos documentos de valor provisional, aunando posiciones y priorizando posturas hasta alcanzar un primer texto depurado a partir del cual comenzaron los trámites necesarios para su aprobación. Posteriormente, durante la tramitación, se recibieron comentarios y correcciones para una mejora de la comprensión y expresar con mayor concreción algunos aspectos.*

*Conviene señalar que la Estrategia Nacional de Adicciones es un documento sobre el que está bien delimitado legislativamente quien tiene encomendada y cómo se estipula su aprobación, si bien su elaboración y contenidos no están regulados expresamente.*

*En definitiva, los borradores originales suponen un amplio número de propuestas, pero con principios e intereses convergentes.*

*Asimismo, ha de tenerse en consideración que entre los participantes objeto del proceso consultivo, han participado expertos de reconocido prestigio y amplia experiencia profesional que no actúan como representantes de ninguna institución y cuyos comentarios y aportaciones a la Estrategia fueron expresadas en el marco de una finalidad determinada fruto de sus propios conocimientos personales.*

*Por todo lo anterior y como conclusión, esta Delegación del Gobierno reitera la resolución anteriormente emitida, toda vez que en la misma se reitera en la causa de inadmisión expuesta en el artículo 18.1. y el 14.1.k) por lo que no se consideran procedentes los motivos argumentados por [REDACTED] en su reclamación de fecha 14 de marzo de 2018.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su artículo 12, 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 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".



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. Debe comenzarse indicando que la presente resolución se circunscribe a la denegación por la Administración del acceso a parte de la información solicitada por el reclamante y, en concreto,

*Copia íntegra de todos y cada uno de los borradores de la Estrategia Nacional de Adicciones 2017-2024 que se han redactado desde julio de 2017,*

*Copia íntegra de todas y cada una de las alegaciones recibidas en relación con la Estrategia Nacional de Adicciones 2017-2024*

La Administración ha denegado el acceso a esta información al considerar que estamos ante un supuesto de información de carácter auxiliar o de apoyo y, por lo tanto, resulta de aplicación el art. 18.1 b) de la LTAIBG, que prevé dicha circunstancia como causa de inadmisión de una solicitud de información.

Este precepto debe ser interpretado conforme al Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que se resume a continuación:

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

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

*En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1 b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

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





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

- *Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- *Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- *Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- *Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- *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.”*

Asimismo, y en interpretación del mencionado criterio, este Consejo de Transparencia se ha pronunciado en numerosas ocasiones que no es la denominación de la información lo relevantesino su naturaleza, principal o accesoria, respecto de la decisión finalmente adoptada y, sobre todo, su relevancia respeto del proceso de decisiones del organismo público.

También debe indicarse que la *ratio iuris* o razón de ser de la Ley está contenida en su *Preámbulo*, según el cual *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*



4. Por su parte, los Tribunales de Justicia han tenido ocasión de pronunciarse sobre la mencionada causa de inadmisión en el siguiente sentido:

Así, la Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

***“Aquellos que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; 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; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*

*Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”*

Por su parte, la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017 se pronuncia en los siguientes términos:

*“(...)lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden*





*objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados.(...)Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 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 75/2017, 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.

5. Teniendo en cuenta lo anterior, cabe ahora analizar el acceso solicitado a los borradores de la Estrategia Nacional de Adicciones 2017-2024 a partir de julio de 2017. Es en ese momento, concretamente el día 28 de ese mes, cuando, según información proporcionada por el propio interesado en su solicitud, se informó por el MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, mediante nota de prensa posterior a la Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas que

*un primer borrador de la Estrategia Nacional sobre Drogas y Adicciones 2017-2024 va a ser remitido en pocos días a los integrantes de la Conferencia Sectorial para que puedan hacer las oportunas alegaciones a su contenido.*

*En la referencia a dicho borrador en la mencionada nota de prensa también se indicaba que iba a tener en cuenta los resultados obtenidos en la evaluación de la Estrategia Nacional sobre Drogas 2009-2016, que ha proporcionado la información básica para orientar las decisiones de los próximos años.*

*Estas decisiones se plasmarán en la nueva estrategia 2017-2024, que cuenta además con las aportaciones recogidas mediante más de 400 cuestionarios cumplimentados por Administraciones Públicas, expertos, sociedades científicas y otras entidades que conforman el Plan Nacional sobre Drogas.*



Es decir, según se desprende de esa nota de prensa, el borrador que iba a ser circulado como continuación de esa reunión de 28 de julio de 2017 se había realizado sobre la base de más de 400 cuestionarios, cumplimentados por diferentes profesionales y, además, se hacía eco de los resultados derivados de la evaluación de la Estrategia Nacional sobre Drogas inmediatamente anterior, la que cubría el período 2009-2016.

En este punto, y sin perjuicio de que se trata de un argumento que desarrollaremos con profundidad a lo largo de la presente resolución, ya debemos apuntar que el legislador reconoció la importancia de conocer los resultados de las evaluaciones realizadas respecto de la aplicación de planes o programas de objetivos al prever, dentro de las obligaciones de publicidad activa (art. 6 de la LTAIBG) que *Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente.*)

Por lo tanto, además de plantear que los resultados de la evaluación de la anterior Estrategia Nacional sobre drogas debieran hacerse públicos en aplicación del precepto señalado, no puede dejar de advertirse que ese conocimiento, al menos indirectamente, puede también garantizarse a través del documento que, haciéndose eco de los resultados de la mencionada evaluación, incorpora nuevas medidas o adapta las ya adoptadas para reaccionar o hacer frente a los cambios o nuevos retos o perspectivas que se hubieran hecho necesarias derivados de los resultados obtenidos.

6. Por otro lado, y debido a su relevancia con el asunto que nos ocupa, se recuerda lo razonado en la R/0023/2017

*4. Teniendo en cuenta lo anterior, aplicado dicho Criterio al presente caso, debe determinarse si el documento solicitado - proyecto de Código de buenas prácticas para gestionar la devolución de las cláusulas suelo que había elaborado el Gobierno - es relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Es decir, lo determinante para calificar una información o documentación de auxiliar o de apoyo no es su denominación, sino el verdadero carácter de su contenido.*

*Pues bien. A juicio de este Consejo de Transparencia el documento solicitado, aunque no aprobado en Consejo de Ministros, no puede ni debe ser calificado de documento auxiliar o de apoyo, sino de un verdadero documento de voluntades, acuerdos y criterios finales del Departamento responsable, en este caso el MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD.*



*Además, debe recordarse que, conociendo dicho documento, puede efectuarse una comparativa con el texto del Real Decreto Ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo, aprobado posteriormente, y conocer así cómo se toman las decisiones que nos afectan o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones en un asunto de tanto impacto social como la devolución de las cláusulas suelo, lo que encaja perfectamente con el espíritu de la LTAIBG, que demanda participación de los ciudadanos para exigir cuentas al Gobierno y, de esta manera, convertir la transparencia y el acceso a la información pública en los ejes fundamentales de toda acción política.*

*6. Por otro lado, puede establecerse una comparativa entre el acceso a la información solicitada y otro tipo de documentación que, también con el carácter de borrador, está prevista que se publique y no como respuesta a una solicitud de información, sino como publicidad activa.*

*En efecto, la propia LTAIBG prevé en su artículo 7 que se publiquen los Anteproyectos de Ley, es decir, proyectos de textos normativos, aún en su consideración de borrador y que pueden ser aprobados definitivamente por el Consejo de Ministros, convirtiéndolos en Proyectos de Ley e iniciando así su tramitación parlamentaria o bien puede que no sean aprobados y decaigan. En ambos casos, la Ley de Transparencia ha considerado conveniente su publicación, para conocer las versiones de un texto normativo y comprobar las aportaciones o cambios que se hubieran incorporado al articulado o, en caso de que finalmente no se aprueben como Proyecto de Ley por el Consejo de Ministros, para controlar la acción del Gobierno al no tramitar una determinada propuesta.*

*Teniendo esto en cuenta, en el caso que nos ocupa, si bien no hablamos de publicidad activa, sí estamos en el plano del derecho de acceso a la información pública cuyo objetivo, tal y como dice la Ley y hemos indicado anteriormente, es controlar la actuación pública y facilitar la necesaria rendición de cuentas por la misma. No cabe duda que el conocer un texto que llegó a alcanzar el grado de desarrollo suficiente como para poder ser objeto de debate por el Consejo de Ministros y la posibilidad de conocer las diferencias respecto del que fue finalmente aprobado permite comprender, conocer y controlar mejor la actuación pública y, por lo tanto, responde plenamente a los objetivos de la LTAIBG.*

Todos estos argumentos son de aplicación al caso que nos ocupa.

Así, y estableciendo un paralelismo con la información solicitada en el caso objeto de la reclamación antes señalada, puede afirmarse que el conocimiento de las diferentes versiones de la Estrategia en las que se fue trabajando y, en consecuencia, fueron comentados o al menos analizados por los integrantes de la Conferencia Sectorial del Plan Nacional Sobre Drogas permite realizar un seguimiento o *trazabilidad* de las aportaciones, cambios y adaptaciones que fue



sufriendo el documento hasta aunar todas las posiciones a las que hace referencia la Administración en su escrito de alegaciones. El hecho además de que se alcanzara un acuerdo partiendo de *principios e intereses convergentes* no resta a nuestro juicio valor a los borradores que se fueron realizando y que, como decimos, representan ese esfuerzo que fue llevado a cabo para alcanzar el acuerdo deseado.

A este respecto, debe también señalarse que, una vez que fue remitido el texto a los integrantes de la mencionada Conferencia Sectorial, fecha a la que hace referencia la solicitud para delimitar los textos a los que pide tener acceso el interesado, el mismo ya no puede tener la consideración de borrador interno, sino que había alcanzado un grado de finalización en base al cual se consideró que estaba en condiciones para ser distribuido. En definitiva, lo que se pretende es conocer las variaciones por las que fue pasando el texto desde que el MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD consideró que la redacción del mismo ya estaba en condiciones de reflejar la postura de ese Departamento en la materia hasta llegar al texto final, éste sí público, en el que, se entiende, se recogen todas aquellas aportaciones que alcanzaron el grado de acuerdo necesario para ser incorporadas.

Teniendo ello en cuenta, a nuestro juicio, el conocimiento de la información solicitada permite el conocimiento de la conformación de la voluntad pública en una materia tan importante desde el punto de vista social como es la política en materia de drogas, circunstancia que hace aún más relevante si cabe facilitar el escrutinio público de las acciones llevadas a cabo.

Igualmente, no puede dejar de resaltarse el paralelismo existente en nuestra opinión entre las circunstancias que se dan en este caso y las planteadas por el art. 7 de la LTAIBG mencionado en el antecedente al que antes nos referíamos. En ambos casos, en efecto, se trataría del conocimiento de textos aún no aprobados formalmente pero ya finalizados por parte del organismo que ostenta la iniciativa así como las diferentes versiones que se elaboran una vez que se vaya avanzando en su tramitación antes de ser finalmente aprobados.

Por todos los argumentos anteriores y al entender que la información solicitada no tiene naturaleza auxiliar o de apoyo en el sentido del art. 18.1 b) de la LTAIBG, la reclamación debe ser estimada en este punto.

7. A continuación, debe analizarse el acceso solicitado a la siguiente información

*- Copia íntegra de todas y cada una de las alegaciones recibidas en relación con la Estrategia Nacional de Adicciones 2017-2024, incluyendo pero no limitándose a aquellas alegaciones presentadas por los integrantes de la Conferencia Sectorial.*



Esta cuestión también ha sido objeto de análisis por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Así, por ejemplo, en la R/0214/2015, sobre el acceso a las aportaciones realizadas durante el proceso de consulta pública al que fue sometido el borrador del Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la resolución dictada se pronunciaba en los siguientes términos:

(...)

*No obstante, y a pesar de esa ampliación, entre la documentación remitida en este segundo envío, consecuencia, como decimos, de la presente reclamación, no se encuentran las observaciones remitidas por distintos interesados (ciudadanos, sociedad civil, otros organismos públicos y privados) durante el trámite de audiencia pública electrónica sustanciado durante la elaboración del anteproyecto de Ley. En este caso, el Ministerio de la Presidencia alega expresamente que dicho procedimiento, carente de regulación específica y pionero en nuestro país, se llevó a cabo con las máximas garantías de protección de datos personales, “garantizando que se mantendría el secreto de la correspondencia y el anonimato de todos los participantes”.*

*4. En efecto, el artículo 15 de la LTAIBG (aunque no expresamente mencionado por el Ministerio de la Presidencia), regula las relaciones entre transparencia y derecho de acceso, por un lado, y protección de datos de carácter personal por otro, de tal manera que se garantice adecuadamente la protección de ambos derechos. Teniendo en cuenta esta regulación procede, a juicio de este Consejo de Transparencia, analizar si, efectivamente, en el caso que nos ocupa concurren circunstancias que requieran limitar el acceso debido a que, en caso contrario, se produciría una vulneración en la protección de los datos de carácter personal de los afectados.*

*A este respecto, debe indicarse, en primer lugar, que la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD) define dato personal en su artículo 3 letra como cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables. Asimismo, el artículo 5.1 f) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD contiene la siguiente definición de dato de carácter personal: Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables.*

*De este concepto debe extraerse, por lo tanto, una primera conclusión, y es que quedan fuera de su ámbito de aplicación los datos relativos a las personas jurídicas. Es decir, y toda vez que en el proceso de consulta pública puede*



presumirse que participaran personas jurídicas (empresas, asociaciones, organismos..) debe señalarse que la normativa de protección de datos y, por lo tanto, el límite previsto en el artículo 15 de la LTAIBG no sería de aplicación.

El artículo 15, en su apartado 1 regula las condiciones para el acceso a datos considerados como “especialmente protegidos” en virtud del artículo 7 de la LOPD, es decir, datos que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias o que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual. En atención a esta definición, cabe concluir que la identificación de las personas físicas que realizaron una contribución en el proceso de consulta pública mencionado, no pueden ser considerados como datos especialmente protegidos.

Por su parte, el apartado 2 del artículo 15 se refiere a datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. Si bien no existe una definición clara de qué datos tendrían esta consideración, podría defenderse la interpretación de que se trataría del nombre, apellidos, dirección o teléfono. Tal interpretación sería respaldada por el artículo 2.2 del Reglamento de desarrollo de la LOPD que, al excluir su aplicación a determinados ficheros que recojan datos de trabajadores de personas jurídicas, menciona expresamente “nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales.” Toda vez que estaríamos hablando de que las personas que participaron, al menos con carácter general, no estaban relacionadas con ninguna actividad pública, tampoco sería procedente la aplicación de este apartado.

Sería, pues, la regla recogida en el apartado 3 del artículo 15- ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados- la que tendría que tomarse en consideración al analizar el objeto de la presente Reclamación. Hecha esta ponderación, a juicio de este Consejo de Transparencia, y toda vez que el conocimiento de la identidad de los que participaron no contribuye al objetivo de transparencia perseguido y a que su cesión a la reclamante podría suponer una vulneración de la LOPD, no procede, en efecto, la comunicación de los datos de carácter personal de los participantes en la consulta.

5. Por otro lado, debe señalarse que lo que protege el derecho a la protección de datos es la identificación del titular de los datos, es decir, aplicado al caso que nos ocupa, la persona física que ha realizado la aportación, no el contenido de la misma. Por ello, no puede ampararse en la normativa de protección de datos personales la denegación del acceso a un contenido expresado, recordemos, de forma voluntaria en un trámite de consulta pública.

En refuerzo de este argumento, debe también recordarse el objetivo último de esta consulta, que no era otro que elaborar un texto de la forma más participativa posible. En palabras del propio Ministerio, con el interés de hacer más participativo el proceso de elaboración de una norma sobre Transparencia. A juicio de este Consejo de Transparencia, esa participación es relevante no sólo





para los competentes en la redacción del proyecto, sino también para otros ciudadanos interesados, como es el caso de la reclamante, en conocer los aspectos principales en torno a los cuales giró el debate y la consulta desarrollada.

6. Por último, debe también recordarse que el artículo 15 en su apartado 4 indica expresamente que no será aplicable la regulación que el mismo contiene (esto es, ponderación entre ambos derechos) si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

Por su parte, en la R/0197/2017, relativa al acceso a los expedientes de elaboración de las leyes administrativas, leyes 39 y 40 de 2015, se razonaba lo siguiente:

*Atendiendo al argumento planteado por la administración, esto es, la condición de auxiliar o de apoyo de las observaciones realizadas durante los trámites de audiencia o alegaciones llevados a cabo con ocasión de la tramitación de expedientes legislativos, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado en diversas ocasiones. Así, por ejemplo, en la resolución de 10 de marzo de 2016, recaída en el expediente con nº de referencia R/0491/2015, se indicaba lo siguiente:*

*6. Asimismo, la Reclamante solicita que se le faciliten los documentos e información remitida por terceras partes en relación a la elaboración del mencionado Real Decreto. En este punto, y teniendo en cuenta lo manifestado por MINETUR, en dicho Departamento se dispone de información recabada en los procedimientos de audiencia celebrados en el marco de la tramitación del texto. En concreto, en la primera audiencia, celebrada en julio de 2013, se informa de que se recibieron medio centenar de alegaciones. En la segunda, tras anuncio realizado en el BOE en junio de 2015, se recibieron aproximadamente 15.000 escritos.*

*Esta cuestión también ha sido analizada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el expediente de referencia R/0214/2015 en cuyo marco se resolvió sobre el acceso a la documentación contenida en el expediente de tramitación de la Ley de Transparencia. En concreto, este Consejo examinó una solicitud de acceso que, entre otras cuestiones, se interesaba por el contenido de las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia llevado a cabo durante la elaboración del Proyecto de Ley y del que se había informado pero por la vía de informe resumen, sin llegar a conceder acceso al contenido concreto de las alegaciones.*

*(...)*



Si bien en la reclamación R/0214/2015 el único argumento para denegar la información fue la posible afectación a los datos de carácter personal de los afectados y en ningún momento que la información solicitada debiera ser calificada como auxiliar o de apoyo, la resolución de 10 de marzo de 2016 concluía indicando lo siguiente:

*Este Consejo de Transparencia entiende que se pueden sostener los mismos argumentos en la reclamación que ahora nos ocupa, sobre todo teniendo en cuenta que los trámites de audiencia llevados a cabo forman parte del expediente remitido al Consejo de Estado al objeto de que este organismo pudiera elaborar su dictamen, que es preceptivo de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.*

(...)

*Es decir, y volviendo al objeto principal de la LTAIBG en lo relativo a garantizar el conocimiento del proceso de decisiones públicas con vistas a garantizar la adecuada rendición de cuentas por las mismas, **resulta claro a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como en las anteriores ocasiones que se ha analizado esta cuestión, que el acceso a las alegaciones y contribuciones realizadas en los trámites de audiencia y alegaciones, más allá de la denominación que pueda dársele – como en este caso, juicio de valor, que podría predicarse, por otro lado, de toda aportación realizada en un procedimiento de audiencia pública, debe ser garantizado.***

En definitiva, a nuestro juicio es relevante para conocer el proceso de toma de decisiones y, derivado de ello, por la rendición de cuentas por la actuación pública, fundamente en el que se basa la LTAIBG, el conocer las aportaciones o contribuciones que se han realizado en un proceso de carácter participativo y especializado como el que se refiere en el presente caso.

Por lo tanto, debe entenderse que no es de aplicación tampoco en este caso la causa de inadmisión esgrimida. En este punto, y al igual que se indicó en la R/0214/2015, la información debe proporcionarse pero sin identificar al autor de las alegaciones.

8. Finalmente, debe analizarse la posible aplicación del límite previsto en el art. 14.1 k) de la LTAIBG-la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

A este respecto, en primer lugar, debe ponerse de manifiesto que, en contra de lo indicado en el apartado 2 del art. 14 en el sentido de que *La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso y de la*



jurisprudencia del Tribunal Supremo indicada en apartados precedentes de esta resolución, la Administración no ha justificado por qué considera de aplicación el límite alegado.

En efecto, tanto en la respuesta a la solicitud como en el escrito de alegaciones, la Administración se limita a señalar que considera de aplicación dicho límite sin intentar justificar, siquiera mínimamente, por qué.

Teniendo ello en cuenta, este Consejo de Transparencia no alcanza a comprender cómo puede verse afectada la garantía de la confidencialidad o el secreto del proceso de toma de decisiones cuando la *decisión* ya ha sido adoptada, por cuanto la Estrategia ya ha sido debidamente aprobada y publicada. Asimismo, entendemos que en ningún caso puede intentarse justificar en base a este límite la denegación del acceso a información que, como hemos señalado, resulta relevante para la conformación de la voluntad pública y permite conocer cómo se ha desarrollado la tramitación de esta cuestión de tanta relevancia social y que, por lo tanto, requiere de altos niveles de transparencia. En conclusión, no puede considerarse que el acceso a la información solicitada perjudique el límite señalado.

9. Por lo tanto, en base a los argumentos señalados, la presente reclamación ha de ser estimada, por lo que el MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD debe proporcionar al reclamante la siguiente información:

- *Copia íntegra de todos y cada uno de los borradores de la Estrategia Nacional de Adicciones 2017-2024 que se han redactado desde julio de 2017*

- *Copia íntegra de todas y cada una de las alegaciones recibidas en relación con la Estrategia Nacional de Adicciones 2017-2024, incluyendo pero no limitándose a aquellas alegaciones presentadas por los integrantes de la Conferencia Sectorial.*

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 16 de marzo de 2018, contra la Resolución del MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, de fecha 6 de marzo de 2018.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 9 de la presente Resolución.



**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD 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.

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

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.

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

