



Resolución 311/2022

S/REF: 001-065158

N/REF: R-0221-2022 / 100-006518

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE CONSUMO

Información solicitada: Informe jurídico externo

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 27 de enero de 2022 al MINISTERIO DE CONSUMO, 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:

“En relación al contrato menor celebrado para llevar a cabo la transposición al ordenamiento jurídico nacional de los artículos de la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2020, adjudicado a CONSUMER CONSULTING S.L.

SOLICITO:

1.- Copia del expediente de contratación con inclusión del acuerdo de motivación y copia del informe realizado.

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

2.- *Copia de los informes, estudios, o documentación, cualquiera que sea su formato, que aconseje prescindir de los servicios jurídicos del Estado para la realización de tales informes avalando la contratación externa de los mismos.*

3.- *Relación de empresas, juristas de prestigio o bufetes reconocidos a los que se invitó a participar en la licitación.”*

2. El 24 de febrero de 2022 el MINISTERIO DE CONSUMO resolvió la solicitud de información pública en los siguientes términos:

“En relación con dicha solicitud, se adjunta una copia del expediente de contratación, en el que se ha dado cumplimiento a lo previsto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 y la Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

En dicho expediente puede encontrar la Memoria en la que se describen los motivos que han aconsejado la contratación del informe, así como las solicitudes realizadas a tres empresas con el fin de que pudieran presentar su presupuesto para la adjudicación del contrato.

Respecto a la petición del informe, objeto del mencionado contrato, no procede su acceso dado que se trata de un documento de carácter auxiliar y de apoyo para una actuación administrativa que aún no se ha producido como es la trasposición de la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2020, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE. El carácter de información auxiliar o apoyo constituye un supuesto de inadmisión de acceso a la información pública, previsto en el apartado 1.b) del artículo 18 de la LTAIPBG:

Artículo 18. Causas de inadmisión.

1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

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.

Tal y como ha interpretado y desarrollado el criterio CI/006/2005 adoptado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre el carácter restrictivo de dicho artículo, la inadmisión de la solicitud podrá ser declarada cuando la información requerida

1. "...contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición e un órgano o entidad"

2. "..."

3. "... se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud"

4. "..."

5. "... se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final".

En el informe solicitado se dan las tres condiciones señaladas en el criterio anteriormente señalado sobre la restricción del acceso a su contenido. Se trata de una opinión personal del autor del informe, que servirá de información preparatoria sobre el modo de llevar a cabo la transposición al ordenamiento jurídico nacional de algunos artículos de la citada Directiva (UE) 2020/1828, en concreto las características que deben reunir las entidades habilitadas para la interposición de acciones de representación de los intereses colectivos de los consumidores y que, de ningún modo tiene carácter de informe preceptivo ni ha sido incorporado como motivación de la adopción de una decisión".

3. Mediante escrito registrado el 7 de marzo de 2022, se interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

"PRIMERO: Que en fecha 27 de enero de 2022 se solicitó información al Ministerio de Consumo registrada con el número 001-065158. Se adjunta copia de la solicitud.

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

SEGUNDO: Que dentro de plazo hemos recibido resolución por la que se concede acceso parcial a la información solicitada.

En concreto se deniega la información solicitada respecto a solicitud de copia del informe objeto del contrato, por las razones de considerar que la citada documentación tiene la consideración de documentación auxiliar o de apoyo.

También se deniega la segunda pregunta realizada: Copia de los informes, estudios, o documentación, cualquiera que sea su formato, que aconseje prescindir de los servicios jurídicos del Estado para la realización de tales informes avalando la contratación externa de los mismos, respecto de la cual nada se dice.

Como tiene declarado reiteradamente el CTBG 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.”

Lo solicitado es precisamente el conocimiento del informe para el cual se ha celebrado una contratación y se ha gastado un dinero público, dicho documento es de una vital importancia puesto que el Ministerio ha decidido, por razones que no ha contestado, prescindir de los servicios jurídicos del Estado y contratar un servicio externo para la realización de un informe jurídico. Tal informe, debe ser motivado y en ningún caso puede obedecer a “opiniones personales del autor” y aunque así fueran, dado que tales opiniones personales del autor han sido pagadas con dinero público, deben ser de general conocimiento.

No se puede hacer un gasto y ocultar tanto su necesidad como la valoración, y la documentación que recoge esos hechos, existente como reconoce la resolución de inadmisión, no puede hurtarse al conocimiento público.

Asimismo, y en interpretación del mencionado criterio, el Consejo de Transparencia se ha pronunciado en numerosas ocasiones (por ejemplo, en la reclamación R/0159/2018) que lo determinante no es la denominación de la información, sino su naturaleza, principal o accesorio, respecto de la decisión finalmente adoptada y, sobre todo, su relevancia respecto del proceso de decisiones del organismo público.

A este respecto, ha de recordarse 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. Con fecha 7 de marzo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE CONSUMO, al objeto de que se formularsen las alegaciones que se considerasen oportunas. El 25 de marzo de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

“Efectivamente, tal y como se ha hecho constar en los antecedentes no se ha entregado a la solicitante copia del informe elaborado tras la adjudicación del contrato menor a Consumer Consulting S.L., por las razones expuestas anteriormente. Nos encontramos ante un documento preliminar que no forma aún parte del expediente de elaboración del borrador del anteproyecto de ley de transposición de la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2020, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE. Se trata de una Directiva de cuya transposición son responsables son el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Consumo, cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias y en las leyes que será objeto de modificación. El Ministerio de Justicia transpondrá en la Ley de Enjuiciamiento Civil los aspectos procesales de las acciones de representación a las que se refiere la Directiva y el Ministerio de Consumo, procederá a incorporar en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre los requisitos que se exigirán a las entidades que representen los intereses colectivos de los consumidores para el ejercicio de tales acciones de representación, así como su designación y financiación. Dado que la interposición de acciones colectivas en defensa de los intereses de los consumidores ha sido muy escasa y, teniendo en cuenta que se abre un nuevo panorama para este tipo de acciones, lo que permitirá garantizar que en todos los Estados miembros los consumidores dispongan, a escala de la Unión y nacional, de al menos un mecanismo procesal efectivo y eficiente de acciones de representación

para obtener medidas de cesación y medidas resarcitorias, se solicitó el referido informe para tener una opinión jurídica sólida de cuál sería el modo más adecuado de llevar a cabo la elaboración del borrador de anteproyecto de ley. Hasta el momento, dicho informe no ha sido ni siquiera trasladado al corresponsable Ministerio de Justicia por no haber adoptado ninguna decisión sobre la materia, ni tampoco se ha intercambiado información sobre dicha decisión en las reuniones informales sobre la transposición que, coordinadas por la Comisión Europea, se están llevando a cabo.

La consideración de este informe como una mera opinión jurídica que servirá de reflexión sobre la decisión a adoptar, referente a los requisitos y formas de financiación de las entidades habilitadas para interponer las acciones de representación a las que nos venimos refiriendo ha sido la causa de la no entrega a Doña ..., basada en el literal b del apartado 1 del artículo 18 de la LTAIPBG:

Artículo 18. Causas de inadmisión.

1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

a)

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”.

Como ya se ha especificado anteriormente el informe contiene opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiestan la posición del órgano que desarrollará la actuación, tiene carácter de mera información preparatoria de la decisión final que se adopte (sin que tenga que coincidir) y no tiene carácter preceptivo. Todo ello, coincide en opinión de esta unidad con el criterio CI/006/2005 adoptado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre el carácter restrictivo de la letra b del apartado a del artículo 18 de la LTAIPBG.

B) La solicitante manifiesta que se le ha denegado la entrega de “Copia de los informes, estudios, o documentación, cualquiera que sea su formato, que aconseje prescindir de los servicios jurídicos del Estado para la realización de tales informes avalando la contratación externa de los mismos” y que no se habiéndosele remitido, no se ha indicado nada sobre ello en la resolución.

En primer lugar, hay que señalar las exigencias establecidas en el artículo 118 de La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público en cuanto a la emisión de un informe previo justificando la necesidad del contrato:

“Artículo 118. Expediente de contratación en contratos menores.

1. (...)

2. En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del

contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior”.

Este informe fue emitido y firmado por la persona titular de la Dirección General de Consumo en fecha 7 de octubre de 2021 y entregado a la solicitante que, ahora reclama ante ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, entendiendo que se daba acceso a la información solicitada y que, de acuerdo a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, justificaba de manera motivada la necesidad del contrato, ya que nos encontrábamos ante una cuestión hasta ahora no prevista legalmente, no existiendo experiencia en la interposición de demandas colectivas, por lo que se consideró necesario contar con el apoyo de un informe que contenga la opinión jurídica de un experto en la materia.

Por tanto, la necesidad de celebrar el contrato objeto de esta reclamación ha quedado justificada con la elaboración de una memoria justificativa, que, formando parte del expediente del contrato que nos ocupa, le fue remitida a la interesada. Como es obvio una memoria justificativa de la suscripción de un contrato para la elaboración de un informe no puede aconsejar prescindir de los servicios jurídicos del Estado, debiendo limitarse a la necesidad de recabar la opinión de un especialista en la materia.

Por otra parte, y aunque no se ha incorporado en dicha memoria justificativa, a las razones aludidas sobre la necesidad de contratación externa de la elaboración del informe, hay que añadir el eventual y extraordinario volumen de trabajo en esta unidad, especialmente en una de sus competencias como es el informe, elaboración y tramitación de normas, tanto en el ámbito de la trasposición de normativa de la Unión Europea, como del apremio en la adopción de normas de protección de los consumidores en la situación de crisis sanitaria derivada del Covid-19 o de la explosión del volcán Cumbre Vieja en la isla de La Palma.

Por otro lado, no es función propia de la Abogacía del Estado el asesoramiento sobre el modo de llevar a cabo la transposición de una directiva de la Unión, ni tampoco en la elaboración de textos normativos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, y en el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, aprobado por el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio.

Todo ello, si bien no ha sido referido pormenorizadamente en la memoria justificativa que forma parte del expediente de contratación del contrato menor discutido, ni se ha informado a la solicitante, porque no era objeto de su solicitud, si ha pesado en la decisión tomada por esta Dirección General de Consumo para la celebración del contrato que tuvo como finalidad la elaboración del informe al que nos venimos refiriendo”.

5. Otorgado el correspondiente trámite de audiencia, con fecha 12 de abril de 2022 la reclamante presentó escrito de alegaciones en los siguientes términos:

“Las alegaciones presentadas no desvirtúan el razonamiento ya manifestado en el escrito de reclamación por lo que insistimos en los motivos ya expuestos.

Insistimos en lo manifestado. Aceptar que todos los contratos de servicios licitados, son opiniones personales de sus autores y por lo tanto documentación auxiliar puesto que expresan sus ideas personales, equivale a un fraude de ley en la utilización democrática de los recursos.

La transparencia permite fiscalizar el gasto de los gobernantes, y el pago lo hemos hecho todos, no el Ministro de Consumo, por lo que tenemos derecho a conocer en qué gastamos el dinero y los resultados de dicho contrato. Da igual que la transposición no se haya producido, sí se ha producido el pago del contrato.

Además la resolución parte de un concepto equivocado. Con independencia de los resultados a que puedan dar lugar el trabajo, que es la finalidad del contrato menor celebrado, lo que es claro es que existe un producto de dicho contrato, y dicho producto, el informe, es público y debe ser entregado, con independencia de que se produzca la transposición o no.”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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*

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>

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 reclamación trae causa de una solicitud de acceso al expediente del contrato adjudicado por el Ministerio de Consumo a una consultora para la elaboración de un informe jurídico sobre la transposición de la Directiva (UE) 2020/1828, copia del informe entregado y otras informaciones relacionadas, formulada en los términos que figuran en los antecedentes.

El Departamento ministerial facilitó copia del expediente de contratación informando a la solicitante de que en la memoria constan los motivos de la contratación y las empresas a las que se ha solicitado presentación de presupuestos. En cambio, deniega el acceso al informe argumentando que tiene *"carácter auxiliar y de apoyo para una actuación administrativa que aún no se ha producido"*, razón por la que considera aplicable la causa de inadmisión de la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG.

La reclamante impugna la denegación del acceso al informe y considera que tampoco se ha atendido la solicitud de conocer los informes que hayan aconsejado la contratación de un informe jurídico externo prescindiendo de los servicios jurídicos del Estado.

4. Comenzando por esta segunda cuestión, el Ministerio requerido argumenta en sus alegaciones que las razones que motivaron la contratación externa se encuentran recogidas en el informe previo del órgano de contratación, en el cual se justifica la necesidad del contrato conforme exige el 118 de La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, informe emitido por la persona titular de la Dirección General de Consumo y que fue entregado a la solicitante. A ello añade como justificación adicional el *"extraordinario volumen de trabajo de la unidad,"* y que *"no es función propia de la Abogacía del Estado el asesoramiento sobre el modo de llevar a cabo la transposición de una directiva de la Unión, ni tampoco en la elaboración de textos normativos"*. A la vista de lo expuesto, este Consejo considera adecuadamente atendida la solicitud de acceso en este punto.

5. Resta, por tanto, como única cuestión a dilucidar la pretensión de acceder al informe resultante del contrato. El Ministerio sustenta su negativa a conceder el acceso en la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG al considerar que: (i) *“se trata de un documento de carácter auxiliar y de apoyo para una actuación administrativa que aún no se ha producido como es la transposición de la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2020”*, (ii) contiene *“una opinión personal del autor que servirá de información preparatoria sobre el modo de llevar a cabo la transposición al ordenamiento jurídico nacional de algunos artículos de la citada Directiva”*; y (iii) que *“de ningún modo tiene carácter de informe preceptivo ni ha sido incorporado como motivación de la adopción de una decisión”*. Posteriormente, en las alegaciones, añade que se trata de un *“documento preliminar que no forma aún parte del expediente de elaboración del borrador del anteproyecto de ley de transposición de la Directiva”*, e insiste en que no se ha tomado ninguna decisión basada en él, manifestando que hasta ese momento *“dicho informe no ha sido ni siquiera trasladado al corresponsable Ministerio de Justicia por no haber adoptado ninguna decisión sobre la materia, ni tampoco se ha intercambiado información sobre dicha decisión en las reuniones informales sobre la transposición que, coordinadas por la Comisión Europea, se están llevando a cabo”*.
6. Al valorar la procedencia de aplicar la causa de inadmisión prevista en la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la LTAIBG, según el cual se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública *“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”*, es preciso tener en cuenta tanto los criterios interpretativos establecidos por este Consejo como la doctrina jurisprudencial elaborada por nuestros Tribunales de Justicia; y, en este sentido, resulta obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que el Alto Tribunal establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG al sentar la siguiente doctrina en interés casacional:

“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones 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.”

Este Consejo, por su parte, en ejercicio de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG elaboró el [Criterio Interpretativo 006/2015](#),⁷ en el que se precisa que la característica que habilita para aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1 b) es “*la condición de información auxiliar o de apoyo*” y no la denominación que a la información o al soporte que la contiene se atribuya, siendo la relación expresada en el precepto (“*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*”) un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de “*auxiliar o de apoyo*”.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- *Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;*
- *Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;*
- *Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;*
- *La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;*
- *Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

Pero también se advierte que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que “*tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación*”.

Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Audiencia Nacional contenida en su Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), en la que se confirman los elementos esenciales del mencionado Criterio 006/2015 del CTBG e incorporan algunas pautas interpretativas relevantes en los siguientes pasajes del fundamento jurídico segundo:

⁷ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

- *“(…) 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” en el artículo 13 de la Ley 19/2013. 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.*
- *“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”*

Aplicando los parámetros expuestos al presente caso, no cabe entender que la información contenida en el documento solicitado tenga *“carácter de auxiliar o de apoyo”* a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG. Aun cuando se admita a efectos dialécticos que el informe contiene una opinión personal del autor que no manifiesta la posición del órgano, que es una información preparatoria de la actividad del órgano, y que no es un informe preceptivo ni ha sido incorporado como motivación de la adopción de una decisión, como sostiene el Ministerio, de ello no se deriva automáticamente la aplicación de la causa de inadmisión invocada. En primer lugar, porque los informes a los que hace referencia el artículo 18.1.b) son únicamente los *“internos o entre órganos o entidades administrativas”*, cualidades que no reúne el aquí valorado. En segundo lugar, porque, como claramente se determina en el Criterio de este Consejo, en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *“tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano”* y, en el presente caso, dicha relevancia no sólo se deriva del objeto mismo del informe, sino que es expresamente reconocida por el Departamento ministerial, al manifestar que el encargo se enmarca en el proceso de transposición de una Directiva de la Unión Europea y que *“servirá de reflexión”*

sobre la decisión a adoptar, referente a los requisitos y formas de financiación de las entidades habilitadas para interponer las acciones de representación”.

7. Sentado lo anterior, no cabe desconocer que en el presente caso concurre una circunstancia singular que debe ser tomada en consideración. Como en varias ocasiones pone de manifiesto el Ministerio, la actuación administrativa dirigida a la transposición de la Directiva (UE) 2020/1828, de la que el encargo del informe es una actividad preparatoria, no se ha iniciado en el momento de formularse la solicitud, precisándose además que *“dicho informe no ha sido ni siquiera trasladado al responsable Ministerio de Justicia por no haber adoptado ninguna decisión sobre la materia, ni tampoco se ha intercambiado información sobre dicha decisión en las reuniones informales sobre la transposición que, coordinadas por la Comisión Europea, se están llevando a cabo”*. Al formular estas alegaciones se está aludiendo -aún sin mencionarlo explícitamente- a la protección del bien jurídico al que sirve el límite del artículo 14.1.k) LTAIBG, relativo a la “garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión”, límite que entronca con el principio de eficacia de la actuación pública y persigue garantizar a las autoridades públicas un espacio deliberativo libre de perturbaciones que puedan afectar a la decisión final orientada a satisfacer el interés general.

Habida cuenta de que, en este caso, el proceso de adopción de decisiones, según se manifiesta expresamente, no sólo no está en curso sino que ni siquiera se ha iniciado, este Consejo entiende que resulta de aplicación el límite del artículo 14.1.k) con el fin de proteger el correcto desenvolvimiento del proceso de decisión administrativa.

Ahora bien, dado que dicho límite, al igual que los demás legalmente establecidos, tiene que interpretarse y aplicarse en sentido estricto, su vigencia ha de quedar circunscrita al tiempo estrictamente necesario para alcanzar la finalidad perseguida. En consecuencia, una vez que se haya adoptado la correspondiente decisión administrativa, el límite decae en la medida en que haya dejado de ser necesario para garantizar el proceso deliberativo interno de los órganos competentes.

Por tanto, la restricción al acceso al informe objeto de la presente reclamación tiene un carácter temporalmente limitado, debiendo concederse, si así se solicita, a partir del momento en el que se hayan adoptado las decisiones correspondientes en el proceso de transposición de la Directiva.

En consecuencia, por los argumentos expuestos y con los condicionantes indicados, la reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de 24 de febrero de 2022 el MINISTERIO DE CONSUMO.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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-administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>