



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 328/2019

S/REF: 001-032597

N/REF: R/0328/2019; 100-002511

Fecha: 8 de agosto de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Cultura y Deporte

Información solicitada: Borrador mesa de expertos e informes jurídicos AP Ley del Deporte

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE, 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), con fecha 5 de febrero de 2019, la siguiente información:

Composición de la mesa de expertos creada para la redacción del borrador del anteproyecto de Ley del Deporte aprobado en el Consejo de Ministros del 1 de febrero de 2019. También solicito los criterios de selección de los integrantes de esa mesa de expertos, la relación de todas las reuniones celebradas (día, hora y lugar), convocatorias, actas, asistentes a cada una de las reuniones y retribuciones percibidas por sus integrantes, así como el borrador final elaborado por la mesa de expertos.

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

También solicito los informes jurídicos de la Abogacía del Estado y cualquier otro documento que se presentara durante la elaboración del borrador del anteproyecto de ley.

2. Mediante resolución de fecha 9 de mayo de 2019, el CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES (MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE) contestó al interesado lo siguiente:

(...)

Durante la tramitación del expediente, habida cuenta de la gran cantidad de documentación que se requería, en especial el estudio de la procedencia de entregar la generada durante el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley, se procedió a ampliar el plazo para resolver, tal y como establece el segundo párrafo del artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG, en adelante).

Igualmente, se abrió trámite de audiencia a los terceros afectados por la información solicitada, circunstancia de la que fue debidamente notificado el interesado, sin que ninguno de aquellos efectuara observaciones contrarias a su remisión.

El artículo 12 LTAIBG indica, en su primer apartado, que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley, entendiéndose información pública por 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, según el artículo posterior.

No obstante, el artículo 18.1 LTAIBG indica que:

Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, 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.

En este sentido, el solicitante requiere informes de Abogacía del Estado y cualquier documento que se haya presentado durante la elaboración del anteproyecto de ley. Toda esta documentación forma parte de la contenida en el apartado referido; en el primer caso se trata de informes entre órganos administrativos, mientras que los documentos de trabajo presentados a lo largo del proceso tienen el carácter de notas, borradores y opiniones a los que se refiere la LTAIBG.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG, en adelante) ya se ha pronunciado en el criterio interpretativo 006/2015 sobre cómo ha de entenderse aplicable la causa que se invoca en esta resolución, y de la que se hace eco, entre otras, la R/0486/2017 (...)

Examinando las causas que el CTBG ha determinado a efectos de la aplicación del artículo 18.1 b) LTAIBG, la información a la que se hace referencia perfectamente se puede incardinar en el punto 1, toda vez que las diversas opiniones de los miembros de la mesa no han de cristalizar necesariamente en la opinión que se ha reflejado en el anteproyecto de ley. También en los puntos 2 y 3, puesto que cualesquiera documentos presentados no tienen la consideración de finales, se puede considerar su aplicación al supuesto e, igualmente, los puntos 4 y 5 en lo relativo a comunicaciones entre órganos administrativos e informes no preceptivos que se hayan podido solicitar durante el proceso de elaboración del documento, son razones que han de ser estimadas para denegar los documentos concretos a los que hace referencia el solicitante.

Por tanto, dentro del plazo legalmente establecido para resolver este expediente y una vez realizada la ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de posibles afectados por el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, tal y como se prevé en el artículo 15 LTAIBG, procede resolver de forma parcialmente estimatoria la solicitud del interesado [REDACTED].

De esta forma, como Anexo I se aporta la información solicitada en el escrito, y como Anexo II, en documentos al margen, las actas de las reuniones celebradas por el grupo de trabajo en la sede del Consejo Superior de Deportes, en Calle Martín Fierro, 5; 28040 Madrid.

3. Con fecha 14 de mayo de 2019, el reclamante presentó al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en base a los siguientes argumentos:

He solicitado el borrador elaborado por la mesa de expertos, no el anteproyecto de ley presentado por el Ministerio de Cultura y Deporte, como ha interpretado el Consejo Superior de Deportes. Y entiendo que los informes jurídicos de la Abogacía del Estado utilizados en la elaboración del anteproyecto, si los hubiera, no encaja en ninguno de los cinco supuestos argumentados para rechazar la solicitud de información auxiliar.

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

4. Con fecha 17 de mayo de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE. Mediante escrito de entrada el 5 de junio de 2019, el CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES (MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE) realizó las siguientes alegaciones:

***SEGUNDA.-** Sin perjuicio de lo anterior, la primera cuestión que se suscita por el reclamante es la entrega de los borradores del Anteproyecto de Ley del Deporte. Según la Real Academia Española, por borrador se entiende, en su segunda acepción, “Texto provisional susceptible de modificación y desarrollo”.*

En este sentido, es menester indicar que no han existido textos provisionales, a pesar de lo que se ha indicado en algunos medios de comunicación y que es lo que presumiblemente motive esta petición, sino un documento que se ha ido estudiando y modificando hasta llegar al texto final, igual que sucede con cualquier trabajo que requiere de un proceso de dedicación, que ha sido el aprobado por el Consejo de Ministros el pasado día 1 de febrero como se indica en la resolución remitida al reclamante.

No obstante, si este CTBG considerase que cada vez que se produce una alteración de un documento se debe considerar borrador, toda vez que, en una interpretación excesivamente estricta de la definición podría ser un “texto provisional susceptible de modificación y desarrollo”, conviene hacer mención y reiterar lo que dispone el artículo 18.1 de la LTAIBG:

Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, 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.*

Por tanto, ha de entenderse que la petición concreta sobre este extremo ha de inadmitirse por los motivos expuestos anteriormente, toda vez que el propio legislador ha establecido este límite y, muy importante, no se encuentra dentro de aquellos supuestos que exigen ponderación, como sí serían los del artículo 14 LTAIBG. Sí se requiere la necesidad de motivación, cuestión que se encuentra suficientemente cumplimentada en la resolución sobre la que el reclamante ha manifestado su desacuerdo.

TERCERA.- La segunda cuestión que se suscita en la reclamación es la obligación de entregar los informes de Abogacía del Estado que se hayan elaborado durante la redacción del Anteproyecto de Ley del Deporte.

Sobre esta cuestión, cabe dar por reproducidos los argumentos dados en la resolución al respecto, ya que el motivo de la inadmisión debe ser el mismo que el de la alegación anterior, toda vez que, de la lectura del precepto reproducido, también se incluyen los informes internos entre órganos o entidades administrativas como documentos que se encuentran al margen de las obligaciones de información pública que plantea la LTAIBG. No cabe duda que un informe de la Abogacía del Estado cumple con este criterio, por lo que procedería inadmitir este aspecto concreto de la solicitud que planteó en su momento el reclamante.

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](#)³, la Presidencia 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](#)⁴, 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 porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

Con estas premisas, debe acotarse el objeto de la presente reclamación únicamente a aquella información que obre en poder de la Administración en el momento de la solicitud de acceso y siempre teniendo como base que la finalidad de la LTAIBG es conocer cómo se toman las

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

3. En el presente caso, 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, *el borrador final elaborado por la mesa de expertos del anteproyecto de ley del Deporte y los informes jurídicos de la Abogacía del Estado.*

Así pues, entendemos, contrariamente a lo que se afirma por la Administración que el objeto de la solicitud es el documento elaborado por un panel de expertos, reunidos a tal fin de acuerdo a sus perfiles profesionales y, por lo tanto, a su competencia para atender las cuestiones sobre las que versa el proyecto redactado. Esta cuestión no es baladí por cuanto el hecho fundamental que motivó la constitución de dicho panel de *expertos* es, precisamente, disponer de la opinión y valoración cualificada de sus integrantes y, en este sentido, conocerla a través del texto finalmente elaborado.

Por su parte, 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 nº 6/2015⁵](#), de 12 de noviembre, aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el que se señala lo siguiente:

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

⁵ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

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 (por ejemplo, en la reclamación [R/0159/2018](#)⁶) que lo determinante no es la denominación de la información, sino su naturaleza, principal o accesoria, 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. Por su parte, los Tribunales de Justicia también se han pronunciado sobre esta causa de inadmisión en el siguiente sentido:

- [La Sentencia 41/2018, de 6 de abril de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid](#)⁷, señala lo siguiente: ***“Aquello 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

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/6_Presidencia_1.html

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, (...) 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.”

*- La Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2018, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2018⁸, 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 75/2018⁹, 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***

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/6_Presidencia_1.html

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

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 al *borrador final elaborado por la mesa de expertos*, para lo que entendemos debe tenerse en cuenta lo indicado por la propia Administración en sus alegaciones, ya que aunque primero indica que *no han existido textos provisionales* a continuación sí reconoce que la existencia de un *documento que se ha ido estudiando y modificando hasta llegar al texto final, igual que sucede en cualquier trabajo que requiere un proceso de dedicación, que ha sido aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 1 de febrero.*

No obstante, a pesar de la confusión que pudiera derivarse de estas menciones, el objeto de la solicitud, como aclara el reclamante, no es el anteproyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros, que debe por otra parte hacerse público de acuerdo con lo previsto en el art. 7 b) de la LTAIBG, sino el documento surgido de las reuniones celebradas por un panel de expertos. Reuniones celebradas con carácter formal y de las que incluso fueron levantadas actas que se proporcionan en respuesta a la solicitud.

Cabe destacar que la existencia de dicha mesa de expertos ha sido reconocida por la propia Administración tal y como se refleja, no sólo en la respuesta proporcionada al reclamante y en el escrito de alegaciones, sino en la información publicada tras la aprobación del Anteproyecto de Ley *En este trabajo, fruto del consenso, han participado todos los agentes del mundo del deporte y los representantes políticos y autonómicos (a través de la Conferencia Sectorial del Deporte), así como una mesa específica, de expertos de reconocido prestigio en el mundo del derecho deportivo, jurídico, técnico-deportivo y de gestión que llevan elaborando la propuesta desde hace meses. Estos últimos han sido los encargados de aglutinar las inquietudes y necesidades de los diferentes actores del deporte español con los que se han reunido los máximos dirigentes del Ministerio de Cultura y Deporte y del Consejo Superior de Deportes (CSD).*

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/010219-enlaceleydeporte.aspx>

Asimismo, con una sencilla búsqueda en internet, puede incluso confirmarse la identidad de dichos expertos, así como el mandato realizado

<https://www.cmdsport.com/fitness/actualidad-fitness/los-ocho-nombres-del-grupo-expertos-disenara-la-nueva-ley-del-deporte/>
<https://www.consejo-colef.es/post/csd-grupo-expertos>

en atención a lo señalado y debido a las similitudes con el asunto que nos ocupa, ha de recordarse lo razonado en la resolución dictada en el expediente [R/0159/2018](#)¹⁰:

(...) 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.

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/06.html

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.***

Aplicando los argumentos esgrimidos al caso que nos ocupa, no cabe duda que conocer el texto finalmente acordado por el grupo de expertos a los que se les encomendó su elaboración permite comprobar los trabajos realizados por dichos expertos así como, previa comparación con el texto finalmente aprobado como Anteproyecto de Ley por el Consejo de Ministros comprobar en qué medida y con qué alcance, se han asumido las propuestas planteadas por los expertos convocados al efecto. Se trata, por lo tanto, de un texto que ya ha alcanzado el grado de desarrollo suficiente como para ser conclusivo de los trabajos desarrollados por el panel de expertos y que permite, tal y como hemos argumentado,

comprender, conocer y controlar mejor la actuación pública respondiendo así plenamente a los objetivos de la LTAIBG.

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.

6. A continuación, debe analizarse el acceso solicitado a *los informes jurídicos de la Abogacía del Estado* que ha sido igualmente denegada por la Administración considerando que *el motivo de la inadmisión debe ser el mismo*, dado que *también se incluyen* (en la causa de inadmisión analizada) *los informes internos entre órganos o entidades administrativas como documentos que se encuentran al margen de las obligaciones de información pública que plantea la LTAIBG*.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el acceso a los informes elaborados por la Abogacía del Estado que, en expedientes de reclamación tramitados anteriormente, se habían considerado por la Administración como información auxiliar o de apoyo y, por lo tanto, la solicitud había sido inadmitida por aplicación del artículo 18.1 b), que recordemos dispone que *“Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes 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”*.

Entre otros, en el Expediente [R/0267/2017¹¹](#), se analiza esta cuestión y se concluye lo siguiente:

Así, por ejemplo, en la Resolución dictada el 22 de julio de 2016, en el expediente de Reclamación nº R/0198/2016, criterio recogido también en el expediente de Reclamación nº R/0434/2016, finalizado mediante Resolución de fecha 26 de diciembre de 2016, se indicaba lo siguiente:

“En el caso que nos ocupa, se trata de conocer el contenido de la respuesta proporcionada por la Abogacía del Estado a una consulta formulada por la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación respecto de la interpretación del Real Decreto 830/2010 de 25 de junio, por el que se establece la normativa reguladora de la capacitación para realizar tratamientos con biocidas (...)

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017/09.html

Debe tenerse en cuenta, especialmente, lo dispuesto en el criterio antes transcrito en el sentido en el que tendría la naturaleza de información auxiliar o de apoyo los informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. Entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que es esta relevancia en la posición finalmente adoptada por el órgano de la información cuya naturaleza auxiliar o de apoyo se analiza- en este caso se trataría de la interpretación mantenida por la mencionada Dirección General del Real Decreto indicado- la determinante a la hora de aplicar o no la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG.

En este punto, debe analizarse la respuesta proporcionada, mediante carta de 30 octubre de 2015 que figura en el expediente, y que se entiende representa la postura oficial mantenida en lo relativo a la interpretación por la que se interesa la reclamante. Dicha comunicación indica expresamente que se elevaron sendas consultas al INCUAL y a la Abogacía del Estado del Ministerio cuya respuesta se alinea con la llevada a cabo por el INCUAL. Asimismo, y a modo de conclusión, aunque se proporciona la respuesta de INCUAL, se dan los criterios interpretativos derivados de las consultas realizadas.

Aplicado este criterio al caso que nos ocupa, debe entenderse que la información solicitada y cuyo acceso se deniega supone la interpretación de las cláusulas de un convenio cuyo conocimiento compete a las partes firmantes del mismo. Y más aún, a nuestro juicio, cuando dicha postura es la base de la controversia sobre la interpretación de dicho convenio y, por lo tanto, puede producir efectos en el marco de su aplicación. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, como se ha indicado, la interpretación contenida en los informes que se solicitan, ya ha sido mantenida por la Abogacía del Estado en situaciones similares que, con anterioridad, se han producido afectando a otras Comunidades de Regantes. Esta circunstancia, que no supone más que avalar la postura mantenida ahora por SEIASA, resulta también relevante, a nuestro juicio, a la hora de aportar seguridad jurídica a la COMUNIDAD DE REGANTES al objeto de que ésta pueda comprobar que, ante situaciones similares, la respuesta dada por el organismo público es también similar o, en su caso, poder argumentar las circunstancias que se aplicarían a su caso concreto al objeto de poder fundamentar que se requiere una respuesta distinta.”

En este aspecto, debe concluirse que un Informe de la Abogacía del Estado que posteriormente sirve de sustento a una decisión o resolución definitiva de la Administración que tiene incidencia en la esfera de derechos y obligaciones de terceros afectados no puede considerarse, como una información o documentación auxiliar o de apoyo.

6. *Esta conclusión deriva del Criterio Interpretativo Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, elaborado por este Consejo de Transparencia en virtud de la potestad emanada del artículo 38.2 a) de la LTAIBG, que se resume a continuación (...)*

Asimismo, se señala que dicha causa de inadmisión ya ha sido objeto de interpretación por parte de los Tribunales de Justicia que se han pronunciado en el siguiente sentido: (...)

Por lo tanto, teniendo en cuenta que el Informe de la Abogacía del Estado solicitado es el fundamento de una actuación pública, en concreto de SEIASA, dicho documento no puede tener la consideración de auxiliar o de apoyo. (...)

Por otro lado, en el expediente [R/0177/2018](#)¹², se razonaba lo siguiente:

6. *Sentado por lo tanto que nos encontramos ante una solicitud de información que se interesa por lo manifestado por parte del Servicio Jurídico del Estado respecto del proyecto de informe de fiscalización, en el momento en que el mismo ya era conocido por las partes interesadas, y también teniendo en cuenta que el proyectado informe de fiscalización, en el momento de la solicitud, ya había concluido y había sido publicado, debe indicarse que este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en diversas ocasiones respecto del acceso a este tipo de información.*

Así, en el expediente R/0337/2017 se señalaba lo siguiente

En efecto, la LTAIBG tiene como finalidad, en palabras de su Preámbulo, someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, permitir que los ciudadanos conozcan cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

A nuestro juicio, ese objetivo se alcanza a través del conocimiento de la posición jurídica planteada por la vía de consultas y recogidas en las respuestas a las mismas o en informes jurídicos que, con carácter preceptivo o facultativo, hayan sido emitidos por unidades especializadas. Y este es, precisamente, el objeto de la solicitud de información presentada (...).

Asimismo, en antecedentes obrantes en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno también se observa cómo el Servicio Jurídico, si bien como consecuencia de la interposición de reclamación ex art. 24 de la LTAIBG, ha proporcionado a solicitantes de acceso informes

¹² https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

jurídicos. Este es el caso, además de derivado del cumplimiento de la anterior resolución mencionada, del expediente R/0382/2017.

7. Teniendo en cuenta lo anterior, y dado que la Administración no explica nada al respecto del informe o informes de la Abogacía del Estado, limitándose a manifestar que procede aplicar la misma causa de inadmisión, debemos entender que el citado informe (o informes) de la Abogacía del Estado en el marco de la elaboración del anteproyecto de la Ley del Deporte ha servido de sustento a una decisión o resolución definitiva de la Administración que tiene incidencia en la esfera de derechos y obligaciones de terceros afectados.

En este sentido, además de lo razonado en los precedentes señalados y en los apartados precedentes de la presente resolución, no podemos dejar de recordar que nos encontramos ante una materia tan importante en nuestro país como es el deporte, desde el punto de vista social, laboral y económico, teniendo en cuenta que la actual Ley del Deporte, de 1990, está desfasada y no responde a la situación actual en España.

Por lo tanto, considerando que el Informe de la Abogacía del Estado solicitado es el fundamento de una actuación pública, que ha finalizado con la aprobación de un Anteproyecto de Ley el pasado 1 de febrero, no podemos compartir la apreciación de que tiene la consideración de auxiliar o de apoyo.

Como conclusión, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, procede estimar la Reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 14 de mayo de 2019, contra la resolución del CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES (MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE) de 9 de mayo de 2019.

SEGUNDO: INSTAR al CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES (MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE), a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- *el borrador final elaborado por la mesa de expertos.*
- *los informes jurídicos de la Abogacía del Estado*

TERCERO: INSTAR al CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES (MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE) a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al 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](#)¹³, 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](#)¹⁴.

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](#)¹⁵.

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

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>