



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-012958  
N/REF: R/0197/2017  
FECHA: 28 de julio de 2017

**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] con entrada el 10 de mayo de 2017, 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, [REDACTED] solicitó el 15 de marzo de 2017 al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA al amparo de lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) la siguiente información:

*los documentos integrantes de los expedientes completos de elaboración de las leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público*

2. Mediante resolución de 4 de abril de 2017, el MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA notificó al solicitante lo siguiente:

*Una vez analizada la solicitud, este centro directivo resuelve conceder el acceso a la información en los términos establecidos en el artículo 22.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. La información solicitada está disponible en los siguientes enlaces del Portal de la Transparencia:*

- *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:*

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



<http://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/normavigente.htm?id=NormaEV03L0-20143802&lang=es&fcAct=2017-03-16T12:14:15.558Z>

• Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:

<http://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/normavigente.htm?id=NormaEV03L0-20143801&lang=es&fcAct=2017-03-16T12:14:15.702Z>

3. Con fecha 10 de mayo de 2017, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia escrito de Reclamación presentado por [REDACTED] al amparo de lo previsto en el art. 24 de la LTAIBG, en el que indica lo siguiente:

*Solicité el acceso a los documentos integrantes de los expedientes completos de elaboración de las Leyes 39/2015 y 40/2015.*

*Se me ha concedido el acceso a la documentación que ya figuraba en el Portal Web en publicidad activa, pero en él no se encuentra todo el expediente sino sólo determinados documentos.*

*Basta con leer el informe del Consejo de Estado donde se relaciona dicha documentación a la que no se me ha dado acceso (alegaciones de las Comunidades Autónomas, los informes de valoración del Ministerio sobre las alegaciones recibidas, informes de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Hacienda y de la Presidencia, etc...*

4. Recibida la Reclamación, este Consejo de Transparencia trasladó el 11 de mayo de 2017 la documentación obrante en el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA para alegaciones. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 6 de junio y en ellas se indicaba lo siguiente:

*El pasado 2 de octubre de 2016, entró en vigor la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El artículo 13.d) de la citada ley sobre "Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas", reconoce el derecho de todas aquellas personas con capacidad de obrar en el procedimiento al acceso a la información pública, archivos y registros de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno.*

*Por otra parte, el artículo 129.5 de la citada ley, que regula los principios de buena regulación que deben regir el procedimiento de elaboración de las iniciativas legislativas y reglamentarias, establece que en aplicación del principio de transparencia las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*



Por último, en su artículo 70 se establece que “No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”.

- Por su parte la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno, recoge en su artículo 7 que las Administraciones Públicas publicarán, entre otros aspectos, los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes, las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativa regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, así como los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.

Por otra parte, el artículo 18.1.b) de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sobre causas de inadmisión, 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.

- Teniendo en cuenta todo lo anterior, cabe señalar que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública que recoge la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, debe interpretarse conforme a los principios y disposiciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

o Así, en primer lugar, se señala que de acuerdo con el citado artículo 129.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el acceso a los documentos que forman parte del proceso de elaboración de la iniciativa normativa se circunscribe a aquella documentación a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Transparencia, y que en todo caso tiene carácter de información pública.

En el caso que nos ocupa, y partiendo de la definición que se establece en el citado artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del concepto de “expediente administrativo”, se debe entender que forman parte del expediente de un procedimiento de elaboración de iniciativas normativas, todos aquellos documentos e informes que se emiten en desarrollo de los trámites preceptivos que contempla el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, siempre y cuando estos informes no tengan carácter auxiliar o de apoyo o se trate de juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas.



*o Por otra parte, el acceso a la documentación auxiliar y de apoyo se encuentra entre las excepciones por las que se puede inadmitir las solicitudes de acceso que realicen los interesados de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.1.b) de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre. En este sentido, se considera que los juicios de valor tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se equiparan a la documentación auxiliar y de apoyo, y que por tanto no debieran ser objeto de acceso por el interesado.*

*Si bien la consulta a Comunidades Autónomas y Entidades Locales se trató de un trámite preceptivo en la elaboración de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre y 40/2015, de 1 de octubre, la forma en la que dichas Administraciones participaron en la elaboración de la norma no fue a través de la elaboración de un informe, sino, en su caso, a través de la formulación de observaciones. De este modo, al igual que en cualquier procedimiento de elaboración de iniciativas normativas, las Administraciones consultadas en ningún caso se encuentran obligadas a realizar una valoración, y en el caso en que ésta se realice, no se lleva a cabo a través de la elaboración de un informe, sino a través de un juicio de valor.*

*En este sentido, dentro de este concepto de juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, se encontrarían comprendidas, entre otros documentos, las observaciones que realizaron las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales durante el procedimiento de elaboración de la norma a las que se refiere el interesado en su solicitud.*

*o Por último, se señala que es necesario deslindar el concepto de expediente administrativo, de la documentación remitida al Consejo de Estado para la elaboración del correspondiente Dictamen, la cual puede abarcar la inclusión de documentación auxiliar o de apoyo, así como de juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas. Así, el artículo 18 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, dispone que “El Consejo, en todo caso, por conducto de su Presidente y a propuesta del Pleno Comisión Permanente o Sección respectiva puede solicitar del órgano consultante que se complete el expediente con cuantos antecedentes, informes y pruebas estime necesarios, incluso con el parecer de los Organismos o personas que tuviesen notoria competencia en las cuestiones relacionadas con los asuntos sometidos a dictamen”*

*Del mismo modo, el artículo 127 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, establece que “El Consejo, en todo caso, por conducto de su Presidente y a propuesta de Pleno, Comisión Permanente o Sección respectiva, puede solicitar del órgano consultante que se complete el expediente con cuantos antecedentes, informes y pruebas estime necesarios, incluso con el parecer de los Organismos o personas que tuviesen notoria competencia en las cuestiones relacionadas con los asuntos sometidos a dictamen”.*

*En conclusión, y a la vista de todo lo argumentado, por parte de esta Secretaría general Técnica se facilitan dos documentos que no estando disponibles como*



parte de la publicidad activa en el Portal de Transparencia constan en los expedientes de elaboración de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre y 40/2015, de 1 de octubre. Se trata de los informes que realizaron las Secretarías Generales Técnicas de los entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia durante el procedimiento de elaboración de la norma, y que se adjuntan. Se considera que la restante documentación que se ha solicitado en la reclamación está comprendida dentro del concepto de documentación auxiliar y de apoyo o juicios de valor y por tanto no debe ser objeto de acceso al no formar parte del expediente administrativo y exceder de la información a la que deben tener acceso los ciudadanos conforme al mencionado artículo 129.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

5. En aplicación de lo previsto en el art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se procedió a la apertura de un trámite de audiencia al objeto de que el interesado pudiera realizar las alegaciones oportunas a la vista de la respuesta proporcionada por la Administración.

Mediante escrito de fecha de entrada el 27 de julio, el interesado formula las siguientes alegaciones:

*PRIMERA: En primer lugar queremos manifestar que con la respuesta suministrada no se ha atendido la solicitud de información. En el ejercicio del derecho de acceso a la información pública he solicitado los expedientes completos de elaboración de los proyectos de ley de procedimiento administrativo común y de bases del régimen jurídico del Sector Público, expedientes que han de comprender todas las versiones de ambos proyectos durante su tramitación, alegaciones presentadas, valoración de las mismas, etc...*

*En definitiva, el expediente que fue remitido al Consejo de Estado para su dictamen.*

*Es evidente que no se me ha concedido el acceso a toda la documentación que conforma los dos expedientes. En primera instancia se me contestó por remisión a los documentos que habían sido objeto de publicidad activa y, tras la reclamación, se me han enviado dos informes de las Secretarías Generales Técnicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministerio de la Presidencia. Ambos informes son del expediente de elaboración de la Ley de procedimiento administrativo común. Es decir, ni siquiera se me han remitido los informes emitidos por dichos órganos en el procedimiento de elaboración del proyecto de ley bases del régimen jurídico del Sector Público.*

*SEGUNDA: En segundo lugar, no estamos de acuerdo con las consideraciones vertidas en el escrito de alegaciones y que llevan a la conclusión de que el resto de la documentación es auxiliar y de apoyo o juicios de valor, a los efectos de que no puede concederse el acceso a la misma.*



Comienza el escrito de alegaciones exponiendo .cual es la normativa que se considera aplicable y citando el art. 13 d), 70 y 129.5 de la Ley 39/2015 y los art. 7 y 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia , acceso a la información pública y buen gobierno.

Tras esta exposición de la normativa, realiza una serie de consideraciones con las que mostramos nuestra disconformidad.

Comienza señalando que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública debe interpretarse conforme a los principios y disposiciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

En nuestra opinión esto no es así. Como señala el escrito de alegaciones, el art. 13. d) de la Ley 39/2015, que regula los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas, reconoce el derecho de todas aquellas personas con capacidad de obrar al acceso a la información pública, archivos y registros de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013. Como puede comprobarse, la remisión a la Ley 19/2013 se hace en términos absolutos, sin que se contenga ninguna referencia a que la Ley 19/2013 deba interpretarse conforme a los principios y disposiciones de la Ley 39/2015. Y ello es así porque el ámbito regulado y el campo de actuación de ambas leyes es distinto: en un caso, el procedimiento administrativo, y en otro el derecho de acceso a la información. La consecuencia es que la solicitud del derecho de acceso a la información ha de resolver con arreglo a las disposiciones de la Ley 19/2013.

2. A continuación el escrito afirma que de acuerdo con el art. 129.5 de la Ley 39/2015, el acceso a los documentos que forman parte del procedimiento de elaboración de la iniciativa normativa se circunscribe a aquella documentación a la que se refiere el art 7 de la Ley de transparencia, y que en todo caso tiene carácter de información pública.

Con esta afirmación parece desconocerse la diferencia que existe en materia de transparencia entre publicidad activa y derecho de acceso. Como de forma didáctica expone el legislador andaluz en la Exposición de Motivos de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía:

"La transparencia de la actuación de los poderes públicos se articula en la presente ley a través de dos grandes conceptos, como son la publicidad activa y el acceso a la información pública.

Estos dos conceptos responden a dinámicas diferentes. La publicidad activa implica la difusión por propia iniciativa de la información que obra en poder de los poderes públicos: Se trata de posibilitar que la ciudadanía la conozca la información que sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad, implicando una actitud proactiva de los mismos.





*Esta publicidad activa de la información pública supone la puesta a disposición de la ciudadanía de información atinente no sólo a los aspectos institucionales y organizativos, sino también a aspectos muy variados de la actuación pública, tales como la producción normativa, la planificación, la contratación y gestión de subvenciones o la información económica y presupuestaria, entre otros aspectos.*

*En el acceso a la información pública es la ciudadanía la que toma la iniciativa, recabando de los poderes públicos información que obra en su poder. "*

*En definitiva, cuando el art. 129.5 de la Ley 39/2015 se remite al artículo 7 de la Ley 19/2013 se está refiriendo a aquellos documentos del expediente que la Administración debe publicar de oficio en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. En consecuencia, el resto de documentos puede ser objeto del ejercicio del derecho de acceso.*

*3.A continuación se realizan una serie de afirmaciones tendentes a considerar que toda esa documentación que no es objeto de publicidad activa tiene la consideración de documentación auxiliar y de apoyo, afirmando que los juicios de valor (concepto recogido en el art. 70 de la Ley 39/2015, pero no en la Ley 19/2013) deben equipararse al concepto de documentación auxiliar o de apoyo.*

*Para esta afirmación se emplea el apartado 4 del art. 70 de la Ley 39/2015. Este precepto en sus apartados 1 y 4 dispone:*

*Artículo 70. Expediente Administrativo.*

*1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.*

*4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.*

*Este precepto es un mandato dirigido al instructor del expediente sobre qué documentación ha de formar parte de un expediente administrativo. De esta manera no debe incluir los documentos a los que se refiere el apartado 4. Ahora bien, una vez que, por las razones que sean, alguno de esos documentos se ha incorporado al expediente administrativo, lo que no cabe es después sustraerlos a los efectos de que no se pueda tener acceso a los mismos. De un lado no es descartable que alguno de esos documentos pueda servir de antecedente o*



*fundamento de la resolución (como señala el apartado 1, debiendo pues formar parte del expediente), y de otro lado, el apartado 4 contiene una excepción, que se trate de informes preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa.*

*Se usa este precepto al objeto de poner especial énfasis en la denegación del acceso las observaciones que realizaron las Comunidades Autónomas y las entidades locales.*

*Frente a esta afirmación cabe oponer:*

*En primer lugar, como el escrito reconoce, se trata de trámites preceptivos. Si ello es así es innegable que forman parte del expediente, por lo que no puede denegarse su acceso.*

*En segundo lugar, se acoge a un mero nominalismo para considerar que nos encontramos ante un juicio de valor, a los efectos de aplicar el apartado 4 del art. 70. Para ello parte de un concepto estricto de informe, que parece referirse a que formalmente se denominen como tal. Los informes no dejan de ser juicios de valor (jurídico si así lo son, técnicos, si es un informe pericial,...), por lo que esta interpretación llevaría a excluir trámites sustanciales practicados en el procedimiento. Por ello debe sostenerse una interpretación amplia de la palabra "informes", atendiendo a un concepto material.*

*Como ejemplo podemos citar en este mismo expediente los informes de la Secretaria General Técnica que se nos han aportado junto a las alegaciones. Así puede constatar constatar como en el informe de la SGT del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el apartado III se denomina "VALORACIÓN", y en él se afirma que "no formula observaciones". En el informe de la SGT del Ministerio de la Presidencia se afirma también que "no se formulan observaciones sobre su contenido".*

*En consecuencia, no se puede denegar el acceso a las observaciones realizadas tanto por las Comunidades Autónomas como por las entidades locales sobre la base de que son observaciones y juicios de valores, debiéndose recordar que aparecen incorporadas al expediente en cumplimiento de un trámite preceptivo.*

*4. Por último se afirma que es necesario deslindar el concepto de expediente administrativo de la documentación remitida al Consejo de Estado, y para ello se invocan el art. 18 de la Ley Orgánica 3/1980 como el art. 127 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado.*

*No pueden emplearse esos preceptos para denegar el derecho de acceso a los documentos obrantes en el expediente. Se trata de preceptos que facultan al Consejo de Estado para solicitar documentación complementaria a la inicialmente remitida. En el texto de los dos dictámenes de los anteproyectos no consta que*





*se haya hecho uso de esta facultad, de manera que el Consejo de Estado ha dictaminado sobre la documentación obrante en el expediente remitido inicialmente.*

*TERCERA: En apoyo a nuestra reclamación para el acceso a todo el expediente, incluidas las distintas observaciones y la valoración de las mismas invocamos las resoluciones de ese Consejo dictadas en los expedientes 2014/2015 22/2016.*

*El propio Dictamen del Consejo de Estado hace referencia a los trámites, entre otros, de información pública, así como la valoración de las observaciones recibidas en informes del Ministerio de Hacienda y Administración Pública (Dictamen 275/2015, páginas 20 y 21) .*

*CUARTA: Al margen de ello no puede dejar de tenerse en cuenta la importancia de ambas leyes en el seno de nuestro ordenamiento jurídico. En efecto nos encontramos ante dos leyes fundamentales, si nos las que más, del Derecho Administrativo, dictadas al amparo de las competencias que el art. 149.1.18 de la Constitución reserva al Estado. Este carácter nuclear se pone de manifiesto en su carácter horizontal. Esta circunstancia hay que ponerla en conexión con el interés público en el acceso a toda .la información relativa a su procedimiento de elaboración. A estos efectos, si bien la ley 19/2013 no exige una motivación para solicitar el acceso a la información, no impide que se ponga de manifiesto la misma. El objetivo de acceder a esa información estriba de manera principal en el estudio y análisis del procedimiento de elaboración, valioso instrumento para poder interpretar sus preceptos, atendiendo, como mandata el art. 3 del Código Civil a cual sea su espíritu y finalidad. Por poner un ejemplo, indagar en cual ha sido el sentido de que las Universidades Públicas, que en el borrador inicial tenían la consideración de Administración Pública, hayan perdido dicho carácter en el texto final.*

*En cualquier caso, consideramos que no cabe escudarse en una invocación genérica de que determinada información es de carácter auxiliar y de apoyo para denegar el acceso. La apreciación de dicha circunstancia requeriría una exposición razonada y por referencia a concretos documentos, y no en una mera declaración general.*

*Y ello sin perjuicio de que a través de las alegaciones a la reclamación se ha introducido un nuevo elemento para denegar el acceso que no se contenía en la desestimación inicial.*

*QUINTA : Debemos apelar por último al criterio interpretativo 6/2015 de ese Consejo sobre la información de carácter auxiliar o de apoyo al objeto de que no puede denegarse el acceso al expediente sobre la base de una mera calificación formal y genérica de determinada documentación.*



## 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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 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”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. Entrando en el fondo del asunto planteado en la presente reclamación, la misma se centra en determinar si la solicitud planteada- el acceso a los documentos integrantes de los expedientes completos de elaboración de las Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, tomando como referencia los documentos que fueron remitidos al Consejo de Estado para que este Órgano emitiera su dictamen- ha sido correctamente atendida con la respuesta proporcionada por la Administración.

En su primera respuesta, el MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA remitió directamente al solicitante a la información publicada en el Portal de la Transparencia en cumplimiento de lo previsto en el art. 7 de la LTAIBG y en su segunda, una vez presentada reclamación y en el escrito de alegaciones enviado durante la tramitación de la misma, aporta como documentos adicionales los informes de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Presidencia y de Hacienda y Función Pública pero sólo de la primera de las Leyes por las que se interesaba la solicitud, esto es, la actual Ley 39/2015.

4. En primer lugar, consideramos necesarios definir claramente el objeto de la información solicitada por entender el reclamante que estarían incluidos los documentos que integraron el expediente que fue remitido al Consejo de Estado para su dictamen.



A este respecto, debe señalarse que, en su condición de supremo órgano consultivo del Gobierno, el Consejo de Estado *emitirá dictamen sobre cuantos asuntos sometan a su consulta el Gobierno o sus miembros.*

*La consulta al Consejo será preceptiva cuando en esta o en otras leyes así se establezca, y facultativa en los demás casos. Los dictámenes del Consejo no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario.*

*Los asuntos en que hubiera dictaminado el Pleno del Consejo de Estado no podrán remitirse a informe de ningún otro cuerpo u órgano de la Administración del Estado. En los que hubiera dictaminado la Comisión Permanente, solo podrá informar el Consejo de Estado en Pleno. (arts. Primero y segundo apartado 2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado)*

En definitiva, y aplicado lo indicado anteriormente al caso que nos ocupa, puede concluirse que debe remitirse al Consejo de Estado toda la documentación que haya conformado la tramitación del anteproyecto de tal forma que puede realizar el concreto ejercicio de sus competencias y, en concreto, la emisión del dictamen solicitado. A este respecto, debe entenderse que no cabría traer a colación la definición de expediente administrativo recogida en una norma aprobada con posterioridad a la fecha de los documentos que son solicitados y que además, en su literalidad, queda referido a la actuación administrativa *ordinaria*- Art. 70.1 de la Ley 39/2015. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla- y no a la iniciativa legislativa, que se trata de un procedimiento especial regulado en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Y todo ello sin perjuicio de que, como veremos a continuación, el Consejo denomina específicamente *expediente* a toda la información que le ha sido enviada con vistas a dictaminar en el anteproyecto objeto de consulta

5. En el Dictamen del Consejo de Estado nº 275/2015, de 29 de abril de 2015, relativo al Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su apartado *SEGUNDO.- Contenido del expediente* se indica lo siguiente:

*1.- Integran el expediente las **sucesivas versiones del anteproyecto sometido a consulta** (incluida su versión definitiva, de fecha 12 de marzo de 2015) y la preceptiva **memoria del análisis de impacto normativo**, que consta de tres apartados en los que se analizan la oportunidad del anteproyecto, su contenido y los impactos de diversa índole que su aprobación puede producir. (...)*

*2.- Han informado el anteproyecto las **Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Presidencia** (informes de 12 de marzo de 2015).*



Asimismo, se han recabado los **informes de la Abogacía General del Estado, del Consejo General del Poder Judicial y de la Agencia Española de Protección de Datos**, que fueron emitidos en fechas 16 de septiembre de 2014, 5 de marzo de 2015 y 20 de marzo de 2015.

El anteproyecto, inicialmente aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 9 de enero de 2015, fue sometido a **trámite de información pública a través de la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas entre los días 16 de enero y 6 de febrero de 2015, período durante el cual se recibieron 26 escritos de observaciones**; 8 de ellos fueron remitidos por diversas asociaciones representativas de intereses de varios colectivos como son, en particular, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC), la Asociación de graduadas y graduados en igualdad (Asgraigugen), la Cámara de concesionarios y empresas vinculadas al sector público en el ámbito de las infraestructuras, los equipamientos y los servicios públicos (CCIES), la Asociación de empresas de electrónica, tecnologías de la información, telecomunicaciones y contenidos digitales (AMETIC), los Archiveros Españoles de la Función Pública (AEFP), la Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras (SEOPAN) y la Confederación Nacional de la Construcción. Se recibió también escrito del Banco de España.

Se ha dado **audiencia a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades de Ceuta y Melilla**. En particular, han formulado observaciones **Andalucía, Canarias, Aragón, Asturias, Illes Balears, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Madrid, Navarra, País Vasco y la Comunidad Valenciana**, manifestando todas ellas dudas sobre la constitucionalidad del anteproyecto por posible vulneración de las competencias autonómicas en la regulación de determinadas materias.

El anteproyecto ha sido igualmente sometido a consulta de las Entidades Locales, habiendo formulado **alegaciones la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), el Ayuntamiento de Madrid y el Consorcio AOC (Administració Oberta de Catalunya)**.

Obra en el expediente un escrito en el que se hace constar que, "durante la tramitación del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y con carácter previo a su remisión para dictamen del Consejo de Estado, la Subsecretaría ha recabado las conformidades de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, la Secretaría de Estado de Hacienda y la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas a través de varias reuniones e intercambio de informes".

Finalmente, integran el expediente **varios cuadros en los que se resume gran parte de las observaciones realizadas tanto en el trámite de información pública como en el de audiencia a Comunidades Autónomas y Entidades**



***Locales, así como dos informes en los que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas expone brevemente tales observaciones, con indicación de los motivos por los que han sido atendidas o rechazadas. En tal estado de tramitación, el expediente fue remitido al Consejo de Estado para dictamen.***

Por lo tanto, y respecto a este Anteproyecto de Ley, se debe entender que el objeto de la solicitud abarca los siguientes argumentos:

- a. Las distintas versiones del anteproyecto.
- b. La Memoria del Análisis del Impacto Normativo.
- c. Informes de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Presidencia
- d. Informe de la Abogacía General del Estado.
- e. Informe del Consejo General del Poder Judicial.
- f. Informe de la Agencia Española de Protección de Datos.
- g. Escritos de observaciones realizadas durante el trámite de Información Pública
- h. Respuesta de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Aragón, Asturias, Illes Balears, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Madrid, Navarra, País Vasco y la Comunidad Valenciana al trámite de audiencia.
- i. Alegaciones de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), el Ayuntamiento de Madrid y el Consorcio AOC (Administració Oberta de Catalunya).
- j. Escrito en el que consta que se ha recabado la conformidad de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, la Secretaría de Estado de Hacienda y la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.
- k. Varios cuadros en los que se resume gran parte de las observaciones realizadas tanto en el trámite de información pública como en el de audiencia a Comunidades Autónomas y Entidades Locales, y los dos informes en los que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas expone brevemente tales observaciones, con indicación de los motivos por los que han sido atendidas o rechazadas.

Atendiendo a la información contenida en el Portal de la Transparencia al que se remitía al interesado en la respuesta a la solicitud y a los documentos enviados en fase de alegaciones, debe entenderse que se ha concedido el acceso a los puntos a (si bien en el enlace sólo se incluye la versión del APL sometido a fase de consulta), b, c, d, e y f.

6. Por su parte, en el Dictamen del Consejo de Estado nº 274/2015, de 29 de abril de 2015, relativo al Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público,



también en su apartado *SEGUNDO*. Contenido del expediente se señala lo siguiente:

- A. *Integran el expediente las dos versiones inicial y final del anteproyecto, de fechas 9 de enero y 12 de marzo de 2015, y la preceptiva memoria del análisis de impacto normativo (...)*
- B. *El texto del anteproyecto, una vez aprobado en el Consejo de Ministros el 9 de enero de 2015, fue sometido a trámite de información pública mediante su puesta a disposición en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, junto con la memoria de análisis de impacto normativo, desde el día 16 de enero al 6 de febrero de 2015.*

*Se dio también traslado del mismo a las Comunidades Autónomas, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y a la Federación Española de Municipios y Provincias, a las que también se informó sobre el Anteproyecto en el grupo de trabajo reunido el 4 de febrero de 2015 para la elaboración de un programa de racionalización administrativa, creado por acuerdo 3/2013, de 21 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera.*

*Han presentado **alegaciones las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Castilla y León, Madrid, País Vasco, Aragón, Valencia, Extremadura y Navarra**. En algunos de los escritos presentados se cuestiona la competencia del Estado para regular con carácter básico determinadas materias, sin perjuicio de otras consideraciones puntuales.*

*Asimismo, se han recibido **observaciones de dos ciudadanos y dos asociaciones -Archiveros Españoles en la Función Pública y Confederación Nacional de la Construcción-, del Ayuntamiento de Madrid, de la Federación Española de Municipios y Provincias y del Banco de España**: en particular, esta última institución ha mostrado su oposición a ser incluida dentro del ámbito de aplicación del anteproyecto.*

*Concluidos los trámites de información pública y audiencia, el anteproyecto fue remitido al **Consejo General del Poder Judicial**, que, en sesión plenaria celebrada el 5 de marzo de 2015, aprobó su **informe** en el que, tras una valoración de conjunto, se emite "en términos generales un juicio favorable". Con este informe se adjunta un voto particular al que se adhirieron siete vocales, en el que se expresan dudas de constitucionalidad respecto de algunos aspectos de la norma proyectada, en particular sobre la aplicación supletoria de la norma a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional y a las instituciones autonómicas análogas.*

*A la vista de las observaciones formuladas durante la tramitación del expediente, se elaboró el texto definitivo del anteproyecto y de la memoria del análisis de impacto normativo, ambos de fecha 9 de marzo de 2015.*





*En fecha 11 de marzo de 2015, el **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** emitió dos informes para la valoración de las observaciones recibidas durante los trámites de audiencia e información pública, indicando las objeciones o sugerencias que han sido tomadas en consideración en el texto final así como aquellas que no lo han sido y los motivos de su rechazo: el primero de estos informes versa sobre las formuladas por las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, la Federación Española de Municipios y Provincias, y el Banco de España; y el segundo de ellos sobre las realizadas por el Consejo General del Poder Judicial.*

*Constan, en un folio sin membrete, ni fecha ni firma que permita inferir que se está en presencia de un documento administrativo, las **conformidades de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, la Secretaría de Estado de Hacienda y la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.***

*El 12 de marzo de 2015, las **Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Presidencia** emitieron sendos informes sobre el anteproyecto, en los que no se formula observación alguna.*

*El 17 de marzo de 2015, el expediente relativo al anteproyecto tuvo entrada en este Consejo de Estado. Con posterioridad se ha completado con el **informe emitido por la Agencia Española de Protección de Datos** de 20 de marzo de 2015, que fue remitido el día 25 siguiente, y con un **cuadro de valoración de dicho informe elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** y recibido el 14 de abril.*

*El 15 de abril de 2015 se registró la entrada de un escrito remitido por el Gobernador del Banco de España, al que se adjunta otro enviado, con fecha 6 de febrero anterior, al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. (...)*

Por lo tanto, el expediente en el caso de este segundo Anteproyecto de Ley se componía de los siguientes documentos:

- a. Versión inicial del anteproyecto, 9 de enero de 2015
- b. Versión final del anteproyecto de 12 de marzo de 2015
- c. Alegaciones las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Castilla y León, Madrid, País Vasco, Aragón, Valencia, Extremadura y Navarra.
- d. Observaciones de dos ciudadanos y dos asociaciones -Archiveros Españoles en la Función Pública y Confederación Nacional de la Construcción-, del Ayuntamiento de Madrid, de la Federación Española de Municipios y Provincias y del Banco de España.
- e. Informe del Consejo General del Poder Judicial



- f. Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre las alegaciones formuladas por las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, la Federación Española de Municipios y Provincias, y el Banco de España;
- g. Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre las alegaciones formuladas por el Consejo General del Poder Judicial.
- h. Conformidades de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, la Secretaría de Estado de Hacienda y la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas
- i. Informes de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Presidencia
- j. Informe de la Agencia Española de Protección de Datos
- k. Cuadro de valoración de dicho informe elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Analizado el enlace del Portal de la Transparencia al que fue remitido el interesado, puede comprobarse que la información a la que se le ha concedido el acceso es la referidas en las letras a- no así la versión del APL tras la consulta por cuanto expresamente se indica en el enlace que el texto ofrecido es el sometido a la fase de consulta, c, e y j.

- 7. Sentado lo anterior, procede ahora analizar los argumentos señalados por la Administración como base para denegar la información solicitada.

En primer lugar, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no comparte el argumento que contiene el escrito de alegaciones en el sentido de que *la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, debe interpretarse conforme a los principios y disposiciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Eso sería tanto como afirmar, como bien dice el reclamante, que las disposiciones de una Ley de carácter general sobre el procedimiento administrativo aplicable a las Administraciones Públicas prevalecen frente a la Ley especial que regula el acceso a la información pública que, recordemos, es la LTAIBG.

En este punto, es relevante traer a colación lo dispuesto en el propio Preámbulo de la norma en el sentido de que,

*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.*



Por otro lado, dicho argumento se ve desmontado por lo dispuesto en la propia norma cuya aplicación prevalente se quiere hacer valer. En efecto, el art. 13 de la Ley 39/2015 recoge entre los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas el siguiente

***d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.***

Es decir, como no podía ser de otra manera, es la LTAIBG la que debe ser de aplicación cuando lo que se solicita es información pública en el sentido en que dicho concepto es definido por el art. 13 indicado anteriormente.

8. Por otro lado, debe aclararse la confusión en la que se incurre el escrito de alegaciones presentado en el sentido de intentar limitar las obligaciones de acceso a la información que es objeto de publicidad en aplicación de las disposiciones relativas a publicidad activa de los arts. 6 a 8 de la LTAIBG.

Volvemos a traer aquí a colación lo dispuesto en el Preámbulo de la norma en el sentido de que:

*La presente Ley tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–, reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública–.*

Esta distinción entre obligaciones de publicidad activa, por un lado y derecho de acceso a la información por otro es clara.

Así, por un lado, existen materias o informaciones a las que el legislador ha dado especial importancia y, debido a ello, ha entendido que deben ser objeto de publicidad, de oficio y sin necesidad de petición expresa por parte de los interesados. Por otro lado, y teniendo como objeto cualquier información de la que dispongan los organismos sujetos a la LTAIBG, porque la hayan *elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, puede ser objeto de una solicitud de información pública*, se reconoce y garantiza el derecho de acceso a la información pública.

Debe destacarse en este punto la reciente jurisprudencia dictada en esta materia y que ya ha analizado la naturaleza de este derecho. Se señalan como ejemplos los siguientes:



- Sentencia 60/2016, de 18 de mayo de 2016, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid en el PO 57/2015

*(La interpretación de la LTAIBG) ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer 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" (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual "el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.*

*Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad".*

- La sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2016, Sala de lo contencioso –Administrativo, sección séptima, recurso número 47/2016, señala que:

*"Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aqulitado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación".*

- Finalmente, destaca el pronunciamiento de la sentencia 39/2017 de 22 de marzo de 2017 dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid en el PO 50/2016

*"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía".*



9. Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo 7 dispone entre la información de relevancia jurídica que deberá ser objeto de publicación proactiva, esto es, de oficio,

*b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.*

*d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio*

En ningún caso, por lo tanto y siguiendo la argumentación precedente, puede limitarse el acceso a la documentación obrante en los expedientes de tramitación normativa a esta información, por cuanto esa interpretación dejaría vacío de contenido el ejercicio del derecho de acceso en lo relativo a este tipo de información, sin dejar de lado que sería contradictorio con la propia actuación del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUCIÓN PÚBLICA que, más allá de la información publicada en el Portal de la Transparencia, ha proporcionado el acceso, si bien en el trámite de alegaciones, a los informes emitidos por las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Presidencia y Hacienda y Administraciones Públicas (según su denominación vigente en esos momento) en el proceso de aprobación de la actual Ley 39/2015.

Sobre esta cuestión también se han pronunciado los Tribunales de Justicia y, en concreto, debe señalarse la sentencia de la sección séptima de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 3 de mayo de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 16/2017 que indica lo siguiente:

*Y lo expuesto es indiferente del reconocimiento que hace la sentencia al hecho de que la mencionada información pueda obtenerse por vía de acceso directo, pues una y otra forma de obtención de información, -publicidad activa y publicidad pasiva-, previstas en la Ley en capítulos distintos no tienen por qué tener los mismos contenidos, refiriéndose, en todo caso, una y otra a los sujetos incluidos en el art.2 de dicha ley, como tampoco distingue en este sentido el legislador respecto de una y otra publicidad por el ente de que se trate*

10. Siguiendo con la argumentación mantenida por el MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA- que se centra en la respuesta de determinadas Comunidades Autónomas al trámite de audiencia y no mencionada nada acerca del resto de la información que se consideraría incorporado al expediente- y si bien se reconoce que la audiencia es un trámite preceptivo, deniega la información al entender que *la forma en la que dichas Administraciones participaron en la elaboración de la norma no fue a través de la elaboración de un*



*informe, sino, en su caso, a través de la formulación de observaciones. En consecuencia, y a su juicio, esa información tendría la consideración de auxiliar o de apoyo en el sentido del apartado 4 del art. 70, precepto donde se recoge la noción de expediente administrativo.*

Volviendo al argumento desarrollado con carácter precedente relativo a que las solicitudes de información pública presentadas al amparo de la LTAIBG deben tramitarse de acuerdo a lo dispuesto en dicha Ley, como bien conoce la Administración, una de las causas previstas en la norma que permiten la inadmisión de una solicitud de acceso es, precisamente, que sean 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.*

Destaca, en primer lugar que la redacción del art. 70.4 de la Ley 39/2015 utilice prácticamente los mismos términos. Y no sólo esos, sino algunos de los incluidos en el criterio interpretativo aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) y que se pronuncia en el siguiente sentido:

(...)

- *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:*

- 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 del procedimiento.*





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

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.

11. Por todo cuanto antecede, la presente reclamación debe ser estimada, por lo que el MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA debe proporcionar al reclamante los documentos que obran en los expedientes remitidos al Consejo de Estado con ocasión de la tramitación de los anteproyectos de Ley que han dado lugar a las actuales Ley 39/2017, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y que no han sido proporcionados en las sendas respuestas dadas al reclamante. Dichos documentos han quedado identificados en los fundamentos jurídicos 5 y 6 de la presente resolución.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 10 de mayo de 2017, contra la resolución de 4 de abril de 2017 del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de quince días hábiles, remita al interesado la información referenciada en el fundamento jurídico nº 11.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el mismo plazo máximo de quince días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 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, 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.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de



su notificación, 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.

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO  
POR SUPLENCIA (RESOLUCION de 19 de junio de 2017)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

