



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 746/2019

S/REF: 001-037011

N/REF: R/0746/2019; 100-003042

Fecha: 17 de enero de 2020

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda

Información solicitada: Antecedentes y enmiendas Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado 2010

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE HACIENDA, 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 11 de septiembre de 2019, el acceso a la siguiente información:

- *A todo el expediente del procedimiento normativo de elaboración de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010. En este sentido, se solicitan todos los documentos existentes cuyo contenido se reflejó en la redacción de la exposición de motivos y todos aquellos documentos que supongan los antecedentes necesarios para el pronunciamiento de dichos motivos. Documentos imprescindibles de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional.*
- *A toda la documentación relativa a las enmiendas presentadas al proyecto de ley remitido por el Gobierno y que finalmente se aprobó bajo la Ley 26/2009. Enmiendas que, de acuerdo*

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

al Reglamento del Congreso, forman parte fundamental del procedimiento legislativo común de elaboración de los proyectos de Presupuestos Generales del Estado. Así como a toda aquella documentación existente relativa a la discusión y debate previo a la redacción definitiva de la mencionada Ley.

ASIMISMO SOLICITA, que dada la extensión presumible del expediente, por la presente solicitud se solicita el acceso directo a los documentos anteriormente relacionados.

2. Mediante resolución de 19 de septiembre de 2019, el MINISTERIO DE HACIENDA contestó a la solicitante en los siguientes términos:

De acuerdo a la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Una vez analizada la primera parte de la solicitud de [REDACTED], relativa a los “documentos existentes cuyo contenido se reflejó en la redacción de la exposición de motivos y todos aquellos documentos que supongan los antecedentes necesarios para el pronunciamiento de dichos motivos”, esta Secretaría de Estado considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que la documentación referida tiene la consideración de carácter auxiliar en el proceso de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del 2010.

Por otra parte, de acuerdo a la letra d) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.

Una vez analizada la segunda parte de la solicitud de [REDACTED], relativa a “la documentación relativa a las enmiendas presentadas al proyecto de ley remitido por el Gobierno y que finalmente se aprobó bajo la Ley 26/2009”, esta Secretaría de Estado considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que corresponde a las Cortes Generales la concesión, en su caso, de la documentación relativa a las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del 2010.

Y es que, de acuerdo con el artículo 134.1 de la Constitución, corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación. De acuerdo con ello, el artículo 37 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece que el Gobierno remitirá a las Cortes

Generales el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, integrado por el articulado con sus anexos y los estados de ingresos y de gastos, con el nivel de especificación de créditos establecido en los artículos 40 y 41 de la citada ley, acompañándole de una documentación complementaria, que se detalla en el referido artículo 37, sin que en ningún caso se haga referencia a las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley, cuya presentación corresponde a Diputados y Grupos Parlamentarios, en los términos de los artículos 110 y siguientes del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, o a Senadores y Grupos Parlamentarios, según artículos 107 y siguientes del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994.

No obstante, se informa de que la página web del propio Ministerio de Hacienda (<http://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2010Proyecto/MaestroTomos/PGEROM/>

[Cuerpo.htm](#)) facilita el acceso a múltiple documentación relativa al Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010. Entre otra, se presenta información sobre el articulado de la Ley; los estados de ingresos y gastos; los presupuestos de explotación y capital; el informe económico financiero; las memorias de objetivos de cada una de las secciones presupuestarias; los anexos de inversiones reales; la memoria económico-orgánica y la memoria por programas; el presupuesto consolidado o el anexo de flujos financieros España-Unión Europea.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en las letras b) y d) del artículo 18.1 de la Ley 18/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud que ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución. En relación con la segunda parte de la solicitud, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.2 de la Ley 18/2013, esta Secretaría de Estado considera que deben ser las Cortes Generales las que conozcan de la misma.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 24 de octubre de 2019, la solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

(...)

Esta parte considera que dicha resolución denegatoria contraviene el Criterio Interpretativo de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 12 de noviembre de 2015 y número CI/006/2015 (en adelante, el “Criterio Interpretativo”), el cual recoge directrices que se deben ponderar previamente a la admisión o inadmisión de solicitudes de información

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

para determinar si revisten o no carácter auxiliar o de apoyo. Concretamente este criterio recoge lo siguiente:

“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”.

A tenor del mencionado Criterio Interpretativo, independientemente del nombre otorgado a cada uno de los documentos solicitados (notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas), lo relevante es determinar si éstos tienen la condición de auxiliar o no.

Considerando la documentación solicitada y el anterior Criterio Interpretativo, debe entenderse que la información a la que se solicita acceso supone una base imprescindible para la conformación de la voluntad pública y es, por tanto, absolutamente necesaria para el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su motivación. Por ello, la información solicitada en el presente caso no puede clasificarse como información de carácter auxiliar y no debiendo quedar excluida de la obligación que recae sobre las Administraciones Públicas de permitir el acceso público a la información conforme a la Ley 19/2013.(...)

siguiendo la redacción literal del artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, “LPAC”), deberá entenderse que el expediente administrativo es “el conjunto de ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa”.

En relación al caso concreto, toda la documentación solicitada con respecto al expediente normativo que sirvió de base para la elaboración de la exposición de motivos de la LPGE 2010 así como todos sus antecedentes, deben quedar necesariamente incluidos dentro de tal expediente, por tratarse precisamente de “documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa”.

Así lo ha entendido también el Tribunal Supremo, que en Auto de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2018 (Rec. 698/2017) interpreta acerca del expediente indicando que,

“el expediente administrativo, tal y como el propio artículo 70.1 dispone, debe estar conformado por los documentos y actuaciones que “sirven de antecedente a la actuación

administrativa". La previsión contenida en el apartado 4 de dicho precepto, que permite excluir del expediente "la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo", debe recibir una interpretación restrictiva, evitando que datos y elementos relevantes que sirvieron para conformar la decisión administrativa queden fuera del expediente [...]"

Dicha interpretación es igualmente aplicable a este caso al confirmar la necesidad de que el expediente contenga la información concerniente a la actuación administrativa correspondiente y, por tanto, aplicando una interpretación restrictiva a dicho concepto de expediente, la documentación solicitada no puede revestir en ningún caso carácter auxiliar o de apoyo. (...)

SEGUNDO.- De la documentación obrante en el Ministerio de Hacienda en relación con la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Esta parte está de acuerdo en que corresponde a las Cortes Generales la presentación de enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, de acuerdo con la redacción del citado artículo 13 de la Ley 19/2013, se entiende como información sujeta a publicidad los documentos "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". En este sentido, entiende esta parte que es suficiente con que el Ministerio de Hacienda haya adquirido, en el ejercicio de sus funciones, tal información.

Establecido lo anterior, y teniendo en cuenta el contenido del Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda (en adelante, "RD 1113/2018"), en su artículo 8.4 recoge que dentro del Ministerio de Hacienda se integra la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, la cual a su vez incluye la Dirección General de Presupuestos.

Esta misma norma, en su artículo 9.1, recoge las competencias de la Dirección General de Presupuestos, entre las que se encuentra en el apartado d) la siguiente,

"prestar el apoyo preciso durante el proceso de debate parlamentario del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado e instrumentar las enmiendas a los estados de gastos e ingresos aprobadas por las Cortes Generales"

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, esta parte entiende que el Ministerio de Hacienda debe tener acceso a la información solicitada, en la medida en que tiene la obligación de prestar el apoyo preciso a las Cortes Generales con respecto a la elaboración de los proyectos de ley de Presupuestos Generales, a través de la Dirección General de Presupuestos.

En este sentido, si bien es cierto que dicha Dirección General no ha elaborado las enmiendas, ha tenido acceso a dicha documentación, así como a la relativa a la discusión y debate previo a la redacción definitiva de la Ley de Presupuestos Generales para el año 2010. La denegación del acceso a la información en base al artículo 18.1 d) de la Ley 19/2013 no es acorde con la regulación propia de la Unidad de Información de Transparencia tal y como se ha expuesto anteriormente.

4. Recibida la reclamación, con fecha 25 de octubre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO HACIENDA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 5 de noviembre e indicaba lo siguiente:

En lo que al objeto de la primera parte de la solicitud se refiere, “documentos cuyo contenido se reflejó en la redacción de la exposición de motivos y todos aquellos documentos que supongan los antecedentes necesarios para el pronunciamiento de dichos motivos”, es necesario comenzar por definir propiamente la naturaleza y alcance de una exposición de motivos.

La exposición de motivos se define como la parte que antecede al texto articulado de las leyes, de naturaleza no prescriptiva, en la que se enuncian las razones que han llevado a su promulgación. También es propio de su contenido referir los principios inspiradores de la parte dispositiva, o sus objetivos básicos, comentando someramente lo que se ordena en sus distintos preceptos.

La exposición de motivos de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 responde a esta definición genérica: parte de los fundamentos normativos y las razones que llevaron a su promulgación, por una parte, seguido de un somero comentario de lo que se ordena en sus distintos preceptos, por otra.

Así, del estudio de la citada exposición de motivos se desprende que la primera parte de la misma está orientada a recoger el fundamento normativo de la ley, que no es otro que la propia Constitución, así como la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y la entonces vigente Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Asimismo, se hace referencia a la relevante jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este ámbito, a la hora de configurar el contenido necesario de las leyes anuales de presupuestos. Finalmente, como tercer aspecto a considerar para justificar la Ley de Presupuestos Generales del Estado, se hace referencia al correspondiente Acuerdo de Consejo de Ministros (en este caso, de 19 de junio de 2009) que fija el objetivo de estabilidad y que condiciona decisivamente la elaboración del Proyecto de Ley.

A esta enumeración de fundamentos normativos de la Ley de Presupuestos sucede un somero comentario sobre la estructura y rasgos más sobresalientes de la ley.

No hay, pues, en lo que a la exposición de motivos respecta, documentos preparatorios, al ser un resumen, jurídicamente no vinculante, de lo que se va a regular en el contenido normativo de la ley cuya redacción antecede. Por tanto, ateniéndonos a la literalidad de lo solicitado, documentos cuyo contenido se reflejó en la redacción de la exposición de motivos, podríamos concluir que dichos documentos son los fundamentos normativos de la ley de presupuestos: Constitución, Ley General Presupuestaria, Ley General de Estabilidad Presupuestaria y jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Por otra parte, y a mayor abundamiento a lo hasta ahora expuesto, hay que considerar el Criterio interpretativo 6/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, relativo a la causa de inadmisión de solicitudes de información que tengan carácter auxiliar o de apoyo, que entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo 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.*

De la combinación de lo dicho inicialmente sobre la naturaleza y alcance de la exposición de motivos y del Criterio interpretativo 6/2015 citado, cabe concluir que, de aceptar que existen como tales documentos cuyo contenido se reflejó en la redacción de la exposición de motivos y todos aquellos documentos que supongan los antecedentes necesarios para el pronunciamiento de dichos motivos, estos entrarían necesariamente en alguna de las categorías señaladas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

- De existir una documentación como la solicitada, no es relevante como información pública, como sostiene la reclamante, ya que se trataría de una información preliminar o*

borrador, elaborada en la propia Secretaría de Estado de Presupuestos y gastos, sin la consideración de final. (Punto dos del Criterio interpretativo citado).

- *De existir una documentación como la solicitada, entraría en el supuesto detallado por el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por ser información preparatoria de la actividad del órgano o entidad (Punto tres del Criterio interpretativo citado), con independencia de su denominación como nota, borrador u opinión.*

Finalmente, como argumento adicional, la reclamante hace referencia al concepto de expediente administrativo recogido en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Baste recordar que la citada ley regula el procedimiento administrativo común, siendo la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, que se concreta en la elaboración y aprobación de los anteproyectos de Ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales, un aspecto completamente diferente al expediente administrativo planteado por la reclamante.

En definitiva, el objeto de la primera parte de la solicitud plantea un problema inicial básico, por cuanto solicita unos documentos que no existen como tales (documentos cuyo contenido se reflejó en la redacción de la exposición de motivos) en tanto la citada Exposición de Motivos remite bien a textos legales vigentes (empezando por la Constitución), bien a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Si la reclamante se refiere en su solicitud a los distintas versiones o borradores que pudieran elaborarse a la hora de redactar la exposición de motivos, estos constituirían documentos que entrarían de lleno en los supuestos enumerados más arriba y que han sido recogidos por Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para inadmitir una solicitud, por considerar que solicita información auxiliar o de apoyo.

Todo ello justifica la inadmisión a trámite de la solicitud.

La segunda parte de la solicitud es relativa a la “documentación relativa a las enmiendas presentadas al proyecto de ley remitido por el Gobierno y que finalmente se aprobó bajo la Ley 26/2009”. Tal y como se establecía en la Resolución, de acuerdo con el artículo 134.1 de la Constitución, corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación. De acuerdo con ello, el artículo 37 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece que el Gobierno remitirá a las Cortes Generales el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, integrado por el articulado con sus anexos y los estados de ingresos y de gastos, con el nivel de especificación de créditos establecido en los artículos 40 y 41 de la citada ley, acompañándole de una documentación complementaria, que se detalla en el referido artículo 37, sin que en ningún caso se haga referencia a las enmiendas presentadas al

Proyecto de Ley, cuya presentación, tramitación y aprobación corresponde a Diputados y Grupos Parlamentarios, en los términos de los artículos 110 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, o a Senadores y Grupos Parlamentarios, según artículos 107 y siguientes del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994.

La reclamante argumenta que el artículo 9.1 d) del Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, recoge que uno de los cometidos de la Dirección General de Presupuestos es prestar el apoyo preciso durante el proceso de debate parlamentario del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado e instrumentar las enmiendas a los estados de gastos e ingresos aprobadas por las Cortes Generales. En este sentido, cabe matizar que el apoyo brindado por Dirección General de Presupuestos es meramente técnico, a instancias de los órganos superiores del Ministerio, de cara a asegurar la instrumentación de unas enmiendas que, como el propio artículo citado recoge, son propuestas y aprobadas en las Cortes Generales.

Por tanto, es necesario resaltar que la labor de la Dirección General de Presupuestos se realiza una vez que las enmiendas son aprobadas por las Cortes Generales con ocasión de la tramitación parlamentaria del Proyecto, con el fin de llevar a cabo su instrumentación técnica, esto es, su introducción en el Proyecto de ley convertido, tras su tramitación parlamentaria, en Ley vigente, de modo que permita su correcta ejecución por los distintos órganos gestores de la Administración.

En cualquier caso, y en contestación al interés de la reclamante, se le facilita a continuación link de la página web del Congreso de los Diputados, donde encontrará acceso a toda la documentación derivada de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010. Entre la documentación disponible, se encuentra el BOCG donde se recogen las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley, tanto en el Congreso como en el Senado, o el índice de todas las enmiendas al articulado y a las secciones. La mera existencia de este link, que ahora se facilita, constituye la prueba fehaciente de que es a las Cortes Generales a quien corresponde, en su caso, facilitar el acceso a esta información:

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IWI9&FMT=I NITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28121%2F000042*.NDOC.%29

5. En atención al escrito de alegaciones y con fecha 7 de noviembre de 2019, en aplicación del art. 82 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)³, se concedió Audiencia del expediente a la reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. A pesar de que consta la notificación por comparecencia de la apertura del trámite de audiencia, la interesada no ha formulado alegaciones.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, 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](#)⁵, 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](#)⁶, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, la solicitud de información cuya respuesta es objeto de controversia en la presente reclamación tiene dos partes bien diferenciadas. Así, por un lado, la solicitante se interesaba, en relación con la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 por i) *los documentos existentes cuyo contenido se reflejó en la redacción de la exposición de motivos y*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

todos aquellos documentos que supongan los antecedentes necesarios para el pronunciamiento de dichos motivos y, por otro, ii) la documentación relativa a las enmiendas presentadas al proyecto de ley remitido por el Gobierno y que finalmente se aprobó bajo la Ley 26/2009.

En su respuesta, el MINISTERIO DE HACIENDA consideró que la primera parte de la solicitud debería ser inadmitida al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) según la cual, pueden inadmitirse las solicitudes que se refieran 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 otro lado, y en relación a la segunda parte de la solicitud, la Administración entendió que la información solicitada estaría, en su caso, en poder de las Cortes Generales, a las que les corresponde la aprobación de los Proyectos de Ley que presenta el Ejecutivo y, en consecuencia, aplicó la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 d) de la LTAIBG que dispone que podrán inadmitirse las solicitudes *dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente* pero también prevé en su apartado 2 que

2. En el caso en que se inadmita la solicitud por concurrir la causa prevista en la letra d) del apartado anterior, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.

4. Respecto de la primera parte de la solicitud, queda claro por su redacción que la solicitante, si bien se refiere inicialmente al acceso a toda la documentación que conforme el expediente de elaboración de la Ley 26/2009, aclara los términos generales con los que identifica la información requerida para concretar que la información solicitada es relativa a los antecedentes de la Exposición de motivos de la norma finalmente aprobada y, en este sentido, *se refiere a todos los documentos existentes cuyo contenido se reflejó en la redacción de la Exposición de Motivos.*

Teniendo en cuenta la naturaleza de la información solicitada, procede analizar la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) que, como bien conocen las partes y así se recoge en los antecedentes de hecho, fue objeto del criterio interpretativo nº 6 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG.

En dicho criterio se concluye 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.

Por lo tanto, 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.

Asimismo, se considera que dicha naturaleza auxiliar o de apoyo puede predicarse de alguna de las siguientes circunstancias presentes en la solicitud de información:

- 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.*

Finalmente, se señalaba 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.

En este sentido, conviene indicar 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.

5. 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, señala lo siguiente:

“Aquellos que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”

“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada. Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado, (...) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, cuya salvaguardia corresponde al CTBG, siendo el acceso a la información la regla general y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

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

- 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 46/2018, 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 75/2018, razona que "*Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información"*.

6. En atención a lo indicado, debemos recordar, en criterio que compartimos con el MINISTERIO DE HACIENDA, que la información que se solicita viene relacionada con los antecedentes y el proceso de redacción de la Exposición de Motivos de la finalmente aprobada Ley 26/2009. Una Exposición de Motivos que, como bien alega la Administración, es la *parte que antecede al texto articulado de las leyes, de naturaleza no prescriptiva, en la que se enuncian las razones que han llevado a su promulgación*. En este sentido, la Exposición de Motivos recoge los principios inspiradores de la parte dispositiva, o sus objetivos básicos, comentando someramente lo que se ordena en sus distintos preceptos. La exposición de motivos de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 responde a esta definición genérica: *parte de los fundamentos normativos y las razones que llevaron a su promulgación, por una parte, seguido de un somero comentario de lo que se ordena en sus distintos preceptos, por otra*.

A este respecto, podemos concluir que los antecedentes preparatorios del texto de la Exposición de Motivos, en lo relativo a las competencias del MINISTERIO DE HACIENDA i) vendrían referidos únicamente a la redacción del Proyecto de Ley- y ello por cuanto la

Exposición de Motivos finalmente incluida en la Ley 26/2009 puede haber sido el resultado de la aprobación de enmiendas en la tramitación en las Cortes Generales que hubieran modificado el contenido inicialmente propuesto por el Ejecutivo- y ii) tendrían a nuestro juicio el carácter de información auxiliar en el sentido de tratarse de trabajos preparatorios del texto finalmente incorporado; carácter que, en ningún caso, quedaría desvirtuado en aplicación del criterio interpretativo adoptado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por cuanto no hablamos de una *decisión pública* entendida como la destinada a producir efectos, sino de una mera indicación de las razones en las que se fundamenta la aprobación de la norma- que parecen aún más evidentes por tratarse de una Ley de Presupuestos Generales del estado- y de una indicación de la ordenación que preside su articulado. En este sentido, no entendemos que la causa de inadmisión aplicada prive a la solicitante del conocimiento de los fundamentos que motivaron una decisión pública con efectos en los ciudadanos, naturaleza que, en su caso, se predicaría de la parte dispositiva de la norma y no de aquella- la Exposición de Motivos- en la que se recogen las motivaciones y fundamentos de su aprobación.

7. Por otro lado, la solicitante se interesa por *la documentación relativa a las enmiendas presentadas al proyecto de ley remitido por el Gobierno*. Como bien ha quedado indicado en los antecedentes, las enmiendas son presentadas durante la tramitación del Proyecto de Ley en las Cortes Generales- Congreso y Senado- y, en consecuencia, son presentadas por Diputados y Senadores o por los Grupos Parlamentarios con representación en las Cámaras. En consecuencia, más allá del texto de las enmiendas presentadas, a las que la solicitante- y cualquier ciudadano-puede acceder fácilmente en el expediente electrónico de tramitación del Proyecto que se publica en la página web del Congreso- en enlace que el MINISTERIO DE HACIENDA indica en su escrito de alegaciones-, no puede presumirse que la Administración disponga de más información. Así, parece lógico que *la documentación relativa a las enmiendas presentadas* esté a disposición de quien efectivamente propone tales enmiendas que, en ningún caso, es el MINISTERIO DE HACIENDA.

No obstante lo anterior, cabe recordar que, tal y como hemos indicado reiteradamente en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la causa de inadmisión del art. 18.1 d) viene referida a solicitudes de información que no estén en poder del que recibe dicha solicitud y se desconozca el competente. En este caso, resulta claro que la Administración conocía el competente, por cuanto lo indica en la respuesta, por lo que hubiera procedido la aplicación del art. 19.1 de la LTAIBG según el cual:

Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante.

Sin embargo, tampoco puede dejar de ponerse de manifiesto que las Cortes Generales se encuentran sujetas a la LTAIBG pero tan sólo en sus actividades sujetas a Derecho Administrativo (art. 2.1 f)), naturaleza que no puede predicarse de la información objeto de solicitud.

En consecuencia, por todos los argumentos que anteceden, entendemos que la presente reclamación no puede prosperar y, en este sentido, ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 24 de octubre de 2019, contra resolución de 24 de septiembre de 2019 del MINISTERIO DE HACIENDA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁷](#), 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 octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁹](#).

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

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

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>