



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-020425

N/REF: R/0169/2018 (100-000597)



**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 19 de marzo de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### 1. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 31 de enero de 2018, tuvo entrada en la Dirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas y Entes Locales del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, solicitud de información formulada por [REDACTED], al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en los siguientes términos:

*Notificación de la parte que instó la convocatoria de la reunión de la Comisión Bilateral que dio origen al acuerdo recogido en la Resolución de 15 de julio de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid en relación con la Ley 212016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.*

*Orden del día de la sesión de la Comisión Bilateral que dio origen al acuerdo recogido en la Resolución de 15 de julio de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid en relación con la Ley 212016, de 29 de*

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



marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

*Documentación elaborada y distribuida por la Secretaria de la Comisión Bilateral necesaria o de interés para la realización de los trabajos de la sesión de la Comisión Bilateral en la que se adoptó el acuerdo recogido en la Resolución de 15 de julio de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid en relación con la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.*

*Acta de la sesión de la Comisión Bilateral en la que se adoptó el acuerdo recogido en la Resolución de 15 de julio de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid en relación con la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid, donde se recoge sucintamente, la relación de los asuntos tratados, las posturas mantenidas por las partes sobre los mismos y los acuerdos, en su caso, adoptados.*

2. En fecha 27 de febrero de 2018, el Director General de Relaciones con las Comunidades Autónomas y Entes Locales dictó resolución por la que concedía el acceso parcial a la información solicitada en los siguientes términos:

(...)

*El mecanismo previsto en el artículo 33 párrafo segundo de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC) dispone que:*

*1. El recurso de inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley impugnado mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional, en la que deberán expresarse las circunstancias de identidad de las personas u órganos que ejercitan la acción y, en su caso, de sus comisionados, concretar la Ley, disposición o acto impugnado, en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido.*

*2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas podrán interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley en relación con las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso, se cumplan los siguientes requisitos:*



a) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.

b) Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado.

e) Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diario Oficial" de la Comunidad Autónoma correspondiente.

3. Lo señalado en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de la facultad de interposición del recurso de inconstitucionalidad por los demás órganos y personas a que hace referencia el artículo 32.

En este sentido, el funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación en tanto que órganos de cooperación, se encuentra también regulado en el artículo 145 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público cuyo apartado cuarto dispone que:

4. Los órganos de cooperación, salvo oposición por alguna de las partes, podrán adoptar acuerdos a través de un procedimiento simplificado y por suscripción sucesiva de las partes, por cualquiera de las formas admitidas en Derecho, en los términos que se establezcan de común acuerdo.

De conformidad con este régimen jurídico, el procedimiento previsto en el artículo 33.2 de la LOTC se instrumenta a través de un Grupo de trabajo que propone la adopción del correspondiente Acuerdo a la Comisión Bilateral. Tanto el Acuerdo de inicio como el de finalización se publican habitualmente en el Boletín Oficial del Estado, sin que existan otros documentos en el procedimiento que tengan un valor distinto al preparatorio.

Por todo ello, y una vez analizada la solicitud, esta Dirección General resuelve conceder parcialmente el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED]. Se remite como anexo a la presente resolución la siguiente documentación:

- Fax, de 24 de mayo de 2016, de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en relación con la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.
- Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Comunidad de Madrid, de 23 de junio de 2016, en



relación con la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

- Resolución de 15 de julio de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid en relación con la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid (BOE núm. 179, 26 de julio de 2016).
- Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Comunidad de Madrid, de 17 de enero de 2017, en relación con la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.
- Resolución de 15 de febrero de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid en relación con la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid (BOE núm. 50, de 28 de febrero de 2017).

En cuanto a la solicitud del acta de la sesión de la Comisión Bilateral que dio origen al acuerdo recogido en la Resolución de 15 de julio de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, esta no existe, por lo que la información solicitada no puede considerarse como información pública tal y como se define en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Finalmente, esta Dirección General considera que la solicitud de "Documentación elaborada y distribuida por la Secretaría de la Comisión Bilateral necesaria o de interés para la realización de los trabajos de la sesión de la Comisión Bilateral en la que se adoptó el acuerdo recogido en la Resolución de 15 de julio de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local" entra dentro del supuesto previsto en la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, conforme al cual se inadmitirán a trámite 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".

Como se ha señalado, el procedimiento previsto en el artículo 33.2 de la LOTC se instrumenta a través de un Grupo de trabajo que propone la adopción del correspondiente Acuerdo a la Comisión Bilateral Tanto el Acuerdo de inicio como el de finalización se publican en el Boletín Oficial del Estado, sin que existan otros documentos que tengan un valor distinto al preparatorio de la actividad de la Comisión Bilateral

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra b) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la "Documentación elaborada y distribuida por la Secretaria de la



*Comisión Bilateral necesaria o de interés para la realización de los trabajos de la sesión de la Comisión Bilateral en la que se adoptó el acuerdo recogido en la Resolución de 15 de julio de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local".*

3. En fecha 19 de marzo de 2018, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno escrito de reclamación presentado por [REDACTED], de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG. En idéntica fecha se requirió al interesado para que, en el plazo legalmente previsto subsanase su reclamación. En fecha 20 de marzo de 2018, el interesado procedió a subsanar la referida reclamación.

El texto de la la reclamación presentada ante este Consejo era el siguiente:

*Se deniega acceso a los informes distribuidos en Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid en las reuniones celebradas para alcanzar los acuerdos contenidos en las resoluciones*

*\* Resolución de 15 de julio de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid en relación con la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid (BOE núm. 179, 26 de julio de 2016).*

*\* Resolución de 15 de febrero de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid en relación con la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid (BOE núm. 50, de 28 de febrero de 2017).*

*Se considera que no puede aplicarse la causa de inadmisión 18.1.b de acuerdo con Criterio 6/2015 de Consejo de Transparencia, ya que dicha información ha servido para formar criterio para la toma de decisión que lleva al acuerdo.*

*De otro lado, se deniegan las actas por indicarse que no existen. Se considera que ha podido haber algún tipo de error administrativo en interpretación de la solicitud de acceso, ya que la ORDEN de 4 de octubre de 2000 por la que se dispone la publicación del Acuerdo de constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid y de aprobación de sus normas de funcionamiento, indica que el secretariado de la Comisión ha de levantar acta de de la reuniones.*



4. El 21 de marzo de 2018, este Consejo procedió a dar traslado del expediente al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, a través de su Unidad de Información de Transparencia, a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, se formularan las alegaciones que estimase por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que pudiera fundamentar las mismas.

El 9 de abril de 2018, tuvo entrada en este Consejo el escrito de alegaciones en el que se indicaba lo siguiente:

*Primera.- A la vista de los términos de la reclamación planteada, las discrepancias se refieren a dos cuestiones bien distintas. La primera de ellas, referida al acceso a las actas aludidas por el solicitante. Sin perjuicio de exponerlo después con mayor detenimiento, en el procedimiento no existe un acta con tal denominación, sino que esas funciones se realizan por el Acuerdo firmado con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 145.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que al referirse a la firma sucesiva de las partes cumple con las funciones propias del acta, considerando además la especial naturaleza de los órganos de cooperación, cuestión que se expondrá más adelante de manera detallada.*

*La segunda cuestión planteada se refiere a la "Documentación elaborada y distribuida por la Secretaría de la Comisión Bilateral necesaria o de interés para la realización de los trabajos de la sesión de la Comisión Bilateral en la que se adoptó el acuerdo recogido en la Resolución de 15 de julio de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local". Se ha aportado al solicitante toda la documentación existente con una única excepción, relativa a los borradores intercambiados entre las partes para la conclusión del Acuerdo.*

*Pues bien, la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que se inadmitirán a trámite 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". De acuerdo con el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, emitido por el CTBG "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".

Segunda.- Seguidamente, se exponen más detenidamente las motivaciones que han llevado a la inadmisión respecto de la cuestión de las actas.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, contiene una nueva y amplia regulación de los órganos de cooperación en los artículos 145 y siguientes. En lo relativo a las actas, hay que partir de la premisa de que la Comisión Bilateral es un órgano de cooperación y no un órgano colegiado, resultando por tanto de aplicación el régimen especialmente previsto para los órganos de cooperación en los artículos 145 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de diciembre, que se analizan seguidamente.

Por primera vez, esta norma contiene una definición legal de órgano de cooperación en su artículo 145.1: "Los órganos de cooperación son órganos de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, constituidos por representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades o Ciudades de Ceuta y Melilla o, en su caso, de las Entidades Locales, para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración Pública tiene". Por tanto, una Comisión Bilateral de Cooperación es un órgano de cooperación y no un órgano colegiado, al que le es de aplicación el régimen propio de los órganos de cooperación.

El funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, en tanto que órganos de cooperación, se encuentra regulado en el artículo 145 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, cuyo apartado cuarto dispone que: "Los órganos de cooperación, salvo oposición por alguna de las partes, podrán adoptar acuerdos a través de un procedimiento simplificado y por suscripción sucesiva de las partes, por cualquiera de las formas admitidas en Derecho, en los términos que se establezcan de común acuerdo". Este artículo habilita una forma específica de tramitación y de adopción de los acuerdos de los órganos de cooperación.

Considerando que el Acuerdo se ha firmado al amparo de lo dispuesto en el artículo 145.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, ha de colegirse que tal Acuerdo se asimila con el contenido propio del acta en otro tipo de procedimientos. En cualquier caso, lo cierto es que no existe un documento denominado acta como tal distinto del propio Acuerdo. Este funcionamiento



de la Comisión Bilateral en los supuestos del artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC) es coherente con lo previsto en el artículo 145.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, así como, en lo subsistente tras la aprobación de dicha Ley, en la Orden, de 4 de octubre de 2000, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid y de aprobación de sus normas de funcionamiento (BOE núm. 254, de 23 octubre 2000), a la que precisamente se refiere el solicitante, sin aludir sin embargo a los Apartados IV y V de la misma, en los que se regulaba el funcionamiento de la Comisión en el supuesto al que la solicitud se refiere, esto es, el del artículo 33.2 de la LOTC.

En este sentido, hay que tener en cuenta que la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, contempla de una manera específica su aplicación a los órganos de cooperación, adaptándose a las especialidades que correspondan. En virtud de su artículo 2. 1.i), los órganos de cooperación están sometidos al régimen jurídico que prevé dicha norma: "Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo. Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación".

Debe precisarse, por tanto, que la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece los términos de su aplicación respecto de los órganos de cooperación con las singularidades correspondientes, y es que ese régimen se aplicará a dichos órganos "en la medida en que por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título". Un órgano de cooperación tiene una naturaleza jurídica propia, en la que predomina el carácter flexible en sus actuaciones y funcionamiento, y su propia regulación específica (artículos 145 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, ya citados). De ahí que la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, haya modulado su aplicación a estos órganos atendiendo a su peculiar naturaleza y a la falta de una estructura administrativa propia.

Tercera.- Procede ahora examinar de manera más detenida los motivos que han llevado a la inadmisión respecto de la solicitud deducida respecto de lo que no ha sido estimada.

En sus propios términos, la solicitud de acceso se refería a Documentación elaborada y distribuida por la Secretaria de la Comisión Bilateral necesaria o de interés para la realización de los trabajos de la sesión de la Comisión



*Bilateral en la que se adoptó el acuerdo recogido en la Resolución de 15 de julio de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local".*

*Como se ha señalado, se ha remitido al interesado toda la documentación elaborada y distribuida por la Secretaría de la Comisión Bilateral necesaria o de interés para la realización de los trabajos correspondientes al Acuerdo recogido en la Resolución de 15 de julio de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. La única excepción se refiere a las comunicaciones entre las partes remitiendo el texto de borrador del Acuerdo o formulando conformidad u observaciones al mismo, actuaciones que deben calificarse como preparatorias. Se trata por tanto, literalmente de borradores u opiniones sobre los mismos, referidos a un Acuerdo final que es la única actuación relevante, y es publicado oficialmente, y que forman parte de un proceso negociador.*

*Pues bien, en cuanto estos borradores, único objeto de reclamación posible al margen de lo expuesto respecto de las actas, puesto que el resto de la documentación existente de la aludida por el solicitante se le ha remitido ya, el artículo 18. 1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ordena 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"*

*El CTBG mediante Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, ha indicado 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 (..)", enumerando hasta cinco circunstancias y resultando que las cinco son de aplicación al caso, puesto que los borradores de Acuerdo se refieren a la elaboración de una propuesta por el Grupo de Trabajo que será después admitida, o no, por la Comisión Bilateral. Las cinco circunstancias enumeradas como alternativas en el citado Criterio Interpretativo y que se dan no de manera disyuntiva sino simultánea en los borradores de Acuerdo, son las siguientes:*

- 1. Contiene opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Es un texto preliminar o borrador sin la consideración de final*
- 3. Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano que recibe la solicitud.*
- 4. Forma parte de comunicaciones internas que no constituyen trámites del procedimiento.*



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

Por todo lo anterior, esta Dirección General considera que no ha existido vulneración del derecho de acceso a la información del interesado y solicita que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada por [REDACTED] ante ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. Una vez precisadas las reglas sobre competencia orgánica para dictar esta Resolución, cabe advertir que 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”*.
3. Respecto al ámbito subjetivo de la LTAIBG dispone en su artículo 2.1.i) que la misma resultará de aplicación a:

*“Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo. **Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación”***.

El régimen jurídico actual de las Comisiones Bilaterales de Cooperación aparece previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Estas se configuran como órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes, a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla.



De este modo dispone el artículo 153 de la referida norma lo siguiente:

*“1. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación son órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes, a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla.*

*2. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación ejercen funciones de consulta y adopción de acuerdos que tengan por objeto la mejora de la coordinación entre las respectivas Administraciones en asuntos que afecten de forma singular a la Comunidad Autónoma, a la Ciudad de Ceuta o a la Ciudad de Melilla.*

*3. Para el desarrollo de su actividad, las Comisiones Bilaterales de Cooperación podrán crear Grupos de trabajo y podrán convocarse y adoptar acuerdos por videoconferencia o por medios electrónicos.*

*4. Las **decisiones adoptadas por las Comisiones Bilaterales de Cooperación revestirán la forma de Acuerdos** y serán de obligado cumplimiento, cuando así se prevea expresamente, para las dos Administraciones que lo suscriban y en ese caso serán exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio. El acuerdo será certificado en acta.*

*5. Lo previsto en este artículo será de aplicación sin perjuicio de las peculiaridades que, de acuerdo con las finalidades básicas previstas, se establezcan en los Estatutos de Autonomía en materia de organización y funciones de las comisiones bilaterales.”*

Consecuentemente, dada la naturaleza de órganos de cooperación de dichas Comisiones según lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, estas quedarían bajo el ámbito de aplicación subjetivo de la LTAIBG, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de la LTAIBG. De conformidad con lo dispuesto por el referido precepto, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación.

Por lo que al presente supuesto respecta, la Comisión considerada viene configurada como el foro institucional en cuyo seno se adopta la decisión relativa a la puesta en práctica del procedimiento de conciliación previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, la LOTC) a fin de intentar alcanzar un acuerdo que evite la eventual interposición del recurso de inconstitucionalidad.



De este manera, el artículo 33.2 de la LOTC, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 1/2000, condiciona la posibilidad de que el Presidente del gobierno o los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas interpongan recurso de inconstitucionalidad, en el plazo ampliado de nueve meses que el mismo señala, al cumplimiento de varios requisitos entre los que se encuentran la reunión de la correspondiente Comisión Bilateral de Cooperación así como la adopción, en el seno de la misma, de un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias suscitadas entre las partes.

A la luz de las consideraciones efectuadas, se advierte que la referida Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad de Madrid se encontraría comprendida en el ámbito de aplicación subjetiva de la LTAIBG.

4. El objeto de la solicitud inicial venía referido al reconocimiento del acceso a la documentación que se indicará a continuación relativa al Acuerdo adoptado por la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado – Comunidad de Madrid, relativo a la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid, publicado mediante Resolución de 15 de julio de 2016 de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (en adelante, el Acuerdo de iniciación). La documentación solicitada por el interesado venía constituida por:
  1. Notificación de la parte que instó la convocatoria de la reunión de la Comisión Bilateral que dio origen al Acuerdo de Iniciación.
  2. Orden del día de la sesión de la Comisión Bilateral en la que se adoptó el Acuerdo de iniciación.
  3. Documentación elaborada y distribuida por la Secretaria de la Comisión Bilateral necesaria o de interés para la realización de los trabajos de la sesión de la Comisión Bilateral en la que se adoptó el Acuerdo de iniciación.
  4. Acta de la sesión de la Comisión Bilateral en la que se adoptó el Acuerdo de iniciación.

Mediante su resolución de 27 de febrero de 2018, la Dirección General concedió acceso a los Acuerdos de iniciación y finalización de las negociaciones correspondientes entre ambas Administraciones así como a las Resoluciones por las que se daba publicidad a los mismos (BOE núm. 179, de 26 de julio de 2016 y núm. 50, de 28 de febrero de 2017, respectivamente).

Igualmente concedía acceso al documento fax, de 24 de mayo de 2016, de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en relación con la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.



Por su parte, denegaba el acceso al acta de la Sesión de la Comisión Bilateral en la que se adoptó al Acuerdo recogido en la Resolución de 15 de julio de 2016, y ello al no existir dicho documento.

Asimismo, respecto a la documentación elaborada y distribuida por la Secretaría de la Comisión Bilateral de relevancia para la adopción del Acuerdo de iniciación, procedía a aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b de la LTAIBG referida a aquellas solicitudes referidas a información con carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

5. Sentado lo anterior, es preciso delimitar el objeto de la presente reclamación interpuesta ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el cual queda limitado a los extremos previstos en los puntos 3 y 4 del fundamento anterior, en concreto:
  - Aquella documentación elaborada y distribuida por la Secretaría de la referida Comisión Bilateral necesaria y de interés para la realización de los trabajos de la sesión de la Comisión Bilateral en la que se adoptó el Acuerdo de Iniciación. Recordemos que respecto a la misma, la Dirección General aplicó la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) de la LTAIBG.
  - El Acta que habría sido levantada con motivo de la sesión de la Comisión Bilateral en la que se adoptó el referido Acuerdo de Iniciación, y cuyo acceso fue denegado al no existir dicho documento según la Dirección General.

Respecto a la denegación del acta que habría sido levantada como consecuencia de la sesión de la Comisión Bilateral en la que se adoptó el Acuerdo de Iniciación, la Dirección General indicaba que dicho documento no existía, por lo que la misma no podía quedar encuadrada en el concepto de información pública previsto en el artículo 13 de la LTAIBG.

A este respecto, proseguía en su alegato razonando que el artículo 145.4 de la Ley 40/2015 habilitaba a las referidas Comisiones para adoptar sus acuerdos mediante procedimiento simplificado. Dicha simplificación habría llevado a asimilar el acuerdo adoptado por la Comisión Bilateral, y firmado en base a las previsiones contenidas en el artículo reseñado, con la figura del acta. De este modo, concluía afirmando que no existía otro documento en el procedimiento con la denominación de acta diferente del propio Acuerdo adoptado.

Recuérdese, por tanto, que la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información existente en el momento de la formulación de la solicitud, por cuanto se encuentra en posesión del Organismo que recibe la



misma, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

Dado que a este Consejo no le consta evidencia contraria de lo alegado por la referida Dirección General, la inexistencia de la referida documentación implica la consecuente imposibilidad de facilitar su acceso así como del propio ejercicio del derecho de acceso, y ello al quedar este condicionado a la previa existencia de información pública, entendida esta en los términos de la LTAIBG.

Asimismo, debe señalarse que en el escrito de alegaciones se recoge la fundamentación, concluyente a nuestro juicio, de la no aplicación a las comisiones bilaterales de los preceptos alegados por la parte recurrente y de los que derivan una presunta obligación de elaborar acta de las reuniones. A este respecto, resulta concluyente a nuestro juicio la afirmación realizada en el sentido de que el acuerdo firmado como consecuencia de la reunión realiza las funciones habitualmente desempeñadas por las actas de recoger las cuestiones analizadas y finalmente consensuadas. Por todo ello, procede desestimar la reclamación en este punto.

6. Sentado lo anterior, corresponde analizar ahora el acceso a la documentación elaborada y distribuida por la Secretaría de la Comisión Bilateral en la sesión en la que fue adoptado el Acuerdo de iniciación.

Como se indicara anteriormente, la Dirección General aplicó la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b de la LTAIBG relativa a aquellas solicitudes referidas a información con carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Así, expresamente señalaba que se había aportado al solicitante toda la documentación elaborada y distribuida por la Secretaría General de la Comisión Bilateral necesaria o relevante para la realización de los trabajos para la adopción del Acuerdo de iniciación. De dicho acceso quedaban exceptuadas, por un lado, las comunicaciones entre las partes por las que se remitía el texto de borrador del Acuerdo, por otro, aquellas mediante las cuales se formulaban observaciones o se manifestaba la conformidad, y ello dada su naturaleza meramente preparatoria.

Respecto a la aplicación del artículo 18.1.b) de la LTAIBG en los términos anteriormente indicados, es preciso advertir que este Consejo de Transparencia ya ha tenido oportunidad de manifestarse en reiteradas ocasiones sobre la aplicabilidad de dicha causa de inadmisión.

Adicionalmente, respecto del concepto de información auxiliar o de apoyo, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó, en ejercicio de las competencias legalmente conferidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, el criterio interpretativo nº 6 de 2015 que no se reproduce por estar ya suficientemente indicado en los antecedentes de hecho de la presente resolución.



Así, las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la Ley, deben ser interpretadas de forma restrictiva y su aplicación ha de ser siempre debida y convenientemente motivada.

De este modo, estas habrán de interpretarse a la luz de lo expresado en el Preámbulo de la propia Ley, que señala que *“solo cuando la acción de los responsables públicos se someta a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podemos hablar del inicio de un proceso en que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”*.

Lo anterior implica que la motivación exigida por la Ley 19/2013 para que operen las causas de inadmisión debe orientarse a 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.

Finalmente, y relacionado con lo anterior, el artículo 18.1.b) incluye como causa de inadmisión el hecho de que la solicitud se refiera a aquella información que tenga la consideración de auxiliar o de apoyo. Es, por lo tanto, este carácter y no el formato que adopte o la denominación que se aplique lo que permitirá, de forma motivada, aplicar este precepto. Consecuentemente la enumeración contenida en el precepto de documentos con tal naturaleza constituye una enumeración meramente ejemplificativa. Por tanto, debe ser el contenido y no la denominación del documento lo determinante para la aplicación de la referida causa de inadmisión.

7. Por su parte, los Tribunales de Justicia también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la mencionada causa de inadmisión, y lo han hecho en el siguiente sentido:

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

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

*“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse*



*como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.*

*Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*

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

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

*“(…)lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados.(…)Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.”*

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, razona que "Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...)debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión



*de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

8. Aplicado este criterio al caso que nos ocupa, y no constando evidencia en contrario, parece desprenderse de lo alegado por la Dirección General que la documentación de cuyo acceso se priva al interesado de conformidad con el artículo 18.1.b) constituiría información estrictamente preparatoria en el marco de un proceso negociador.

En apoyo de este razonamiento, la Dirección General considera que la información contenida en los borradores de Acuerdo cumple simultáneamente con las circunstancias indicadas por este Consejo en su Criterio interpretativo como motivos que justificarían la inadmisión. Dicho razonamiento, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, parece corresponderse con la noción de información auxiliar o de apoyo tal y como ha sido interpretada por este Organismo y por los Tribunales de Justicia.

En efecto, según información que aporta la Administración y respecto de la que este Consejo de Transparencia carece de pruebas que lo desvirtúen, lo solicitado se refiere a las comunicaciones que son propias a la hora de elaborar un documento con el que sea posible alcanzar un acuerdo de voluntades que finalmente tuvo su reflejo en el documento objeto de Acuerdo. A nuestro parecer, el verdadero contenido material de la información- tal y como se refiere la Audiencia Nacional en la sentencia antes indicada- parece corresponderse con la elaboración natural de un texto con diversas partes implicadas y que, en versión aún de borrador pero ya finalizado- circunstancia que no podría predicarse del documento mientras que aún estuviera siendo intercambiado entre los redactores- se eleva a la Comisión para acuerdo.

A este respecto, resulta relevante el hecho de que, tal y como manifiesta la Administración en su escrito de alegaciones, tanto el acuerdo de inicio como el de finalización se publican en el Boletín Oficial del Estado; publicación que, a nuestro juicio, ampara el conocimiento de la decisión pública y, en consecuencia, la rendición de cuentas por la misma.

Dado, por tanto, el carácter auxiliar o de apoyo de la información desde una perspectiva material, parecería resultar justificada la aplicación de la referida causa de inadmisión.

En conclusión, y atendiendo a las consideraciones anteriormente realizadas, se considera que la presente reclamación debe ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con





entrada el 19 de marzo de 2018, contra la resolución de 27 de febrero de 2018 del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.

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.

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

