



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-009972

N/REF: R/0495/2016

FECHA: 20 de febrero 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 23 de noviembre de 2016, 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 al MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO (actualmente denominado MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL), con fecha 14 de noviembre de 2016, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la entrega de una copia del *Informe de la CNMC (o CNE) y del Dictamen del Consejo de Estado emitidos en relación con el anteproyecto de ley que modifica la Ley 34/1994, del Sector de Hidrocarburos y por la que se regulan determinadas medidas tributarias y no tributarias en relación con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos, que fue finalmente aprobada como la Ley 8/2015, de 21 de mayo.*
2. Mediante Resolución de 18 de noviembre de 2016, el MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL comunicó [REDACTED] que procedía inadmitir su solicitud *por la carencia de fundamento de la petición, ya que se solicita copia de informes inexistentes. El punto 5 del artículo 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, determina que "...podrá acordarse la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento,..."*.

ctbg@consejodetransparencia.es



3. Ante esta contestación, [REDACTED] presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia, con entrada el 23 de noviembre de 2016 y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que manifestaba que su *solicitud de acceso tenía por objeto la copia de un dictamen del Consejo de Estado y un informe de la CNMC, documentos que deberían haber formado parte del expediente de tramitación de un anteproyecto de ley, que fue aprobada finalmente como la Ley 8/2015, de 21 de mayo. La supuesta inexistencia de dichos documentos no constituyen una causa de inadmisión de mi solicitud, que no carecería de fundamento en ningún caso, sin que, por otra parte, pueda esa DG de Política Energética y Minas ampararse en lo establecido en el artículo 88.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre para inadmitir la solicitud de acceso a la información pública.*
4. El mismo día 23 de noviembre, este Consejo de Transparencia solicitó a la Reclamante que subsanara algunas deficiencias observadas en su escrito de Reclamación. Subsanadas las mismas, se continuó con la tramitación del procedimiento.
5. El 29 de noviembre de 2016, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la Reclamación al MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL para que efectuara las alegaciones que estimara convenientes, que tuvieron entrada el día 15 de diciembre de 2016 y que se resumen, básicamente, en lo siguiente:
 - *La solicitud carece de fundamento, ya que se solicita documentación que no es preceptiva en la tramitación del anteproyecto de la Ley referida.*
 - *Por otro lado, con fecha 21 de noviembre, la Interesada solicitó: copia de todos los informes preceptivos solicitados y evacuados durante la tramitación del anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 34/1998, del sector de Hidrocarburos y por la que se regulan determinadas medidas tributarias y no tributarias en relación con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos, que se aprobó como la Ley 8/2015, de 21 de mayo. Esta solicitud quedó registrada en el Portal de Transparencia con el número 001-010110 y, en fecha 30 de noviembre de 2016, se resolvió la concesión de acceso a la información requerida.*

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 se presenten, con potestativo y carácter previo a un eventual potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, 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 bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, la Administración denegó el acceso a la documentación solicitada por la Reclamante invocando que la solicitud carecía de fundamento al referirse a información que no existe en la tramitación de un anteproyecto de Ley e invocando el punto 5 del artículo 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; sin embargo, la Administración reconoce que, posteriormente, le ha facilitado copia de *todos los informes preceptivos solicitados y evacuados durante la tramitación del anteproyecto de ley 34/1998, del sector de Hidrocarburos y por la que se regulan determinadas medidas tributarias y no tributarias en relación con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos, que se aprobó como la Ley 8/2015, de 21 de mayo*, que es parte de lo que se pidió inicialmente.

Este Consejo de Transparencia no entiende la denegación de un derecho constitucional bajo la afirmación de que la solicitud de acceso a información pública “carece de fundamento”. Si se entiende en su literalidad, podría parecer que dicha solicitud no tiene razón de ser, finalidad o justificación o bien que el significado de las palabras utilizadas por la solicitante no es comprensible por el órgano requerido.

Ninguna de ambas acepciones es compartida por este Consejo de Transparencia: la primera, porque una solicitud de acceso a la información no debe ser justificada ni motivada, ex artículo 17 de la LTAIBG; la segunda, porque es obvio que solicitan algunos documentos que han podido formar parte del trámite de elaboración de un Anteproyecto de Ley. No obstante, de los hechos descritos no queda claro si en la segunda de las solicitudes presentadas por la hoy reclamante y en la que se interesaba por todos los *informes preceptivos solicitados y evacuados durante la tramitación del anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 34/1998, del sector de Hidrocarburos y por la que se regulan determinadas medidas tributarias y no tributarias en relación con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos* figuraba también el dictamen del Consejo de Estado y el informe de la CNMC por los que se interesaba en la primera de las solicitudes presentadas, el 14 de noviembre, y que fue respondida denegando la información con el argumento tan vago como que carece de fundamento.



Asimismo, tampoco se comprende la invocación que la Administración realiza al punto 5 del artículo 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puesto que ni estamos ante una solicitud de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico – ya que el derecho de acceso a la información está regulado en la Constitución española y en la LTAIBG - ni la solicitud puede calificarse como manifiestamente carente de fundamento, ya que dicha fundamentación no es necesaria por expreso deseo legal.

Por otro lado, para los casos en los que la Administración requerida no dispone de la información o documentación solicitada, la LTAIBG ha previsto que ésta dirija la solicitud al órgano que la tenga en su poder, si se conoce, informando de ello al solicitante (artículo 19.1) o bien, si lo desconoce, puede inadmitir la solicitud, en base a lo dispuesto en su artículo 18.1 d). En el caso en que la solicitud se dirija al organismo que claramente tiene la competencia en la materia pero se refiera a información de que no existe, el objeto material del derecho, tal y como se define en el artículo 13 antes indicado, no existe, ya que no se ha elaborado o producido la información que se solicita.

No obstante, en lugar de indicar que la información solicitada no existe, en el caso que nos ocupa, la Administración resuelve no conceder el acceso, argumentándolo no en la LTAIBG sino, incorrectamente como hemos visto, en la Ley de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas. A juicio de este Consejo de Transparencia, claramente no es conforme a la LTAIBG rechazar la solicitud invocando causas ajenas a la normativa aplicable y usando expresiones que parecen desacreditar el ejercicio de un derecho de base constitucional.

4. Sentado lo anterior, debe entrar a valorarse la cuestión de fondo, relativa a la entrega de una copia del *Informe de la CNMC (o CNE)* y otra copia del *Dictamen del Consejo de Estado*, emitidos en relación con el Anteproyecto de Ley que modifica la Ley 34/1994, del Sector de Hidrocarburos, que fue finalmente aprobada como la Ley 8/2015, de 21 de mayo.

Respecto al Informe solicitado, parece desprenderse del presente expediente que ya le ha sido facilitado a la Reclamante todos los informes que conformaban el expediente, en fecha 30 de noviembre de 2016, es decir, después de presentada la Reclamación ante este Consejo. No obstante, el hecho de que se afirme que le han suministrado todos los informes, no quiere decir que entre ellos se encuentre el que había solicitado expresamente, esto es, el de la CNMC, por cuanto puede que este organismo no haya evacuado el informe solicitado y, por lo tanto, el mismo no exista. Por ello, entiende este Consejo de Transparencia que el MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL debe confirmar este extremo, es decir, si le ha sido efectivamente entregado a la interesada este informe- ya que no se aprecian razones basadas en los límites al derecho de acceso previstos en el artículo 14 de la LTAIBG para denegarlo- o, en su caso, si



el mismo no existe. En este último supuesto, la solicitud de información carecería de objeto al no existir el documento por el que se interesaba la hoy reclamante.

Por otro lado, las mismas circunstancias- si existe o, en su caso, si ha sido suministrado a la interesada- concurren respecto del Dictamen del Consejo de Estado solicitado.

Así, la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, establece en sus artículos 21 y 22 lo siguiente:

Artículo veintiuno.

El Consejo de Estado en Pleno deberá ser consultado en los siguientes asuntos:

- 1. Anteproyectos de reforma constitucional, cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado.*
- 2. Anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo.*
- 3. Proyectos de Decretos legislativos.*
- 4. Dudas y discrepancias que surjan en la interpretación o cumplimiento de tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que España sea parte.*
- 5. Problemas jurídicos que susciten la interpretación o cumplimiento de los actos y resoluciones emanadas de Organizaciones internacionales o supranacionales.*
- 6. Reclamaciones que se formalicen como consecuencia del ejercicio de la protección diplomática y las cuestiones de Estado que revistan el carácter de controversia jurídica internacional.*
- 7. Anteproyectos de Ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuere su rango y objeto, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado.*
- 8. Transacciones judiciales y extrajudiciales sobre los derechos de la Hacienda Pública y sometimiento o arbitraje de las contiendas que se susciten respecto de los mismos.*
- 9. Separación de Consejeros permanentes.*
- 10. Asuntos de Estado a los que el Gobierno reconozca especial trascendencia o repercusión.*
- 11. Todo asunto en que, por precepto expreso de una Ley, haya de consultarse al Consejo de Estado en Pleno.*

Artículo veintidós.



La Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos:

Uno. En todos los tratados o convenios internacionales sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado.

Dos. Disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo.

Tres. Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones.

Cuatro. Anteproyectos de Ley Orgánica de transferencias o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas.

Cinco. Control del ejercicio de funciones delegadas por el Estado a las Comunidades Autónomas.

Seis. Impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso.

Siete. Conflictos de atribuciones entre los distintos Departamentos ministeriales.

Ocho. Recursos administrativos de súplica o alzada que deban conocer en virtud de disposición expresa de una Ley el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno o la Presidencia del Gobierno.

Nueve. Recursos administrativos de revisión.

Diez. Revisión de oficio de disposiciones administrativas y de actos administrativos, en los supuestos previstos por las leyes.

Once. Nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista y, en todo caso, en los supuestos previstos en la legislación de contratos del Estado.

Doce. Nulidad, interpretación, modificación y extinción de concesiones administrativas, cualquiera que sea su objeto, cuando se formule oposición por parte del concesionario y, en todo caso, cuando así lo dispongan las normas aplicables.

Trece. Reclamaciones que, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, se formulen a la Administración General del Estado en los supuestos establecidos por las leyes.

Catorce. Concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito.



Quince. Concesión y rehabilitación de honores y privilegios cuando así se establezca por disposición legal.

Dieciséis. Asuntos relativos a la organización, competencia y funcionamiento del Consejo de Estado.

Diecisiete. Concesión de monopolios y servicios públicos monopolizados.

Dieciocho. Todo asunto en que por precepto expreso de una Ley haya de consultarse al Consejo de Estado en Comisión Permanente.

Diecinueve. Todo asunto en que por precepto de una Ley haya de consultarse al Consejo de Estado y no se diga expresamente que debe ser al Consejo en Pleno.

Aunque el anteproyecto de ley en cuyo marco se habría elaborado el dictamen por el que se interesa la solicitante no se encuadraría exactamente en ninguno de los supuestos previstos en los artículos de la normativa reguladora del Consejo de Estado antes descritos, este Consejo de Transparencia no ha podido acreditar si, aun así, se ha producido solicitud y evacuación del dictamen solicitado. Por lo tanto, entiende que debe confirmarse la existencia de tal dictamen y, en este caso, que el mismo ha sido aportado a la interesada ya que, a nuestro juicio, no concurren circunstancias que permitan denegar la información solicitada

5. Para fundamentar dicha ausencia de límites o restricciones al acceso a lo solicitado, debe recordarse que la propia Ley de Transparencia, en su artículo 7, incluye dentro de las obligaciones de publicidad activa, esto es, información que debe ser publicada de oficio y sin necesidad de solicitud expresa por parte del interesado

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.

Por lo tanto, los documentos solicitados, en caso de que existieran, deben conformar la información que debe publicarse proactivamente en el marco de la elaboración de textos normativos.

6. En definitiva, por los argumentos expuestos anteriormente, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que la presente Reclamación debe ser estimada, por lo que el MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL debe confirmar la existencia de los documentos solicitados y acreditar, en su caso, que los mismos han sido proporcionados como consecuencia de la estimación de la segunda de las solicitudes planteadas. En caso de que la



información requerida no existiera, y tal y como hemos indicado anteriormente, el derecho ejercido carecería de objeto, al no existir información que pudiera solicitarse y de tal manera debe ser igualmente indicado.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 23 de noviembre de 2016, contra la Resolución de 18 de noviembre de 2016, del MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL a que proporcione, en el plazo máximo de 5 días, a [REDACTED] la información solicitada atendiendo a los extremos indicados en el Fundamento Jurídico nº 6 de la presente resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL a que, en el mismo plazo máximo de 5 días, remita copia a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la documentación remitida de acuerdo con el apartado anterior o confirme los extremos indicados en el Fundamento Jurídico nº 6 de la presente resolución.

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, 1 de octubre, del 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

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

