



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-010608
N/REF: R/0083/2017
FECHA: 22 de mayo 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 24 de febrero de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED], presentó, con fecha 16 de mayo de 2016, solicitud de acceso ante el entonces MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) por la que solicitaba la siguiente información:
 - Expediente íntegro del anteproyecto de Ley del Contratos del Sector Público, remitido al Consejo de Estado el 23 de octubre de 2015, con toda la documentación adicional que consta en el apartado tercero de los antecedentes del Dictamen del Consejo de Estado de 10 de marzo de 2016.*
- Mediante Resolución de 20 de junio de 2016, la Dirección General de Patrimonio del MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS contestó al interesado indicándole que se le concedía el acceso parcial a la información, adjuntándole copia de los siguientes documentos:
 - Resolución de la Subsecretaria de Hacienda y AP de 20 de enero de 2014 por la que se crea el Grupo de Trabajo para la modificación de la legislación vigente de contratación pública*
 - Sesiones celebradas.*

ctbg@consejodetransparencia.es



- *Texto del ALCSP de 17 de abril de 2015.*
- *Resolución de la Subsecretaria de Hacienda y AP de 21 de abril de 2015 por la que se acuerda la apertura de un periodo de información pública del Anteproyecto de Ley, publicada en el BOE de 24 de abril.*
- *Certificación de publicación en la página web del MINHAP del trámite de información pública del Anteproyecto de Ley*
- *Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 17 de septiembre de 2015*
- *Texto del Anteproyecto de Ley remitido al Consejo de Estado*
- *Memoria del Anteproyecto de Ley remitida al Consejo de Estado*
- *Tabla de correspondencias de artículos remitida al Consejo de Estado*

En relación con parte de la documentación que se solicita, se inadmite la solicitud, con base en el artículo 18.1.b de la Ley 19/2013.

En virtud de ello, los demás borradores del Anteproyecto que han existido en las fases internas de la tramitación y los escritos remitidos comunicando la apertura del trámite de información pública, se hallan incluidos en dicha categoría, al tener carácter auxiliar o de apoyo. Por otra parte, el informe de la Secretaría General Técnica y el informe relativo a las alegaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública se encuentran así mismo incluidos en la citada categoría, al tratarse de informes internos emitidos en la tramitación del texto.

También se inadmite el acceso a los escritos de alegaciones presentados en el trámite de información pública y de audiencia, y a los informes emitidos por distintas entidades u organismos, que no cuentan con la naturaleza de información pública respecto a la que se pueda ejercitar el derecho de acceso en virtud de la Ley 19/2013, al no darse los requisitos señalados en el inciso final del artículo 13 de dicha Ley.

3. El 26 de julio de 2016, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno escrito de reclamación presentado por [REDACTED] al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en base a los siguientes argumentos:

- *Es evidente que los documentos a los que alude el Director General obran en poder de la Dirección General del Patrimonio del Estado, que naturalmente se encuentra en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 19/2013, según establece su artículo 2; y que dichos documentos han sido adquiridos por esa Dirección General en el ejercicio de sus funciones, en los términos del artículo 13. Por lo demás, dichos documentos fueron remitidos al Consejo de Estado según consta en el antecedente tercero de su Dictamen de 10 de marzo de 2016 en relación con al anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público*



- *La Resolución de 20 de junio de 2016 de la Dirección General del Patrimonio del Estado también lleva a cabo un uso abusivo de la letra b) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013. La inconsistencia en el uso y abuso de este motivo de inadmisión se pone claramente de manifiesto cuando dicha resolución concede el acceso al informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 17 de septiembre de 2015, que informa sobre la versión del anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público de 14 de septiembre de 2015, pero en cambio no concede el acceso respecto de la versión del anteproyecto sobre la cual informa dicha Junta Consultiva. De este modo, este reclamante puede acceder a la opinión de dicha Junta Consultiva sobre un anteproyecto al cual a su vez se le deniega el acceso. Todo ello resulta especialmente inexplicable cuando, por el contrario, sí que se concede el acceso respecto de una versión anterior de dicho anteproyecto, la de 17 de abril de 2015, que fue sometida a información pública.*
- *Por lo que respecta al informe de la Secretaría General Técnica, por tratarse de un informe preceptivo de conformidad con el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, es evidente que también se debe conceder el acceso al mismo de conformidad con lo dispuesto en la Ley 19/2013.*
- *Sobre el documento que el Consejo de Estado denomina en su Dictamen de 10 de marzo de 2016 «Informe relativo a las alegaciones recibidas durante el trámite de información pública y audiencia», parece evidente que, una vez admitido en los precedentes citados del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el acceso a las alegaciones propiamente dichas, difícilmente se puede justificar la denegación del acceso con respecto del informe sobre dichas alegaciones.*
- *Tampoco parece que exista ningún interés público relevante para la denegación del acceso con base en la letra b) del artículo 18.1 a la relación de escritos remitidos a asociaciones empresariales, Colegios profesionales, partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones vinculadas con el tercer sector social y Comunidades Autónomas, comunicando la apertura de un periodo de información pública y modelo de escrito, información que también fue remitida al Consejo de Estado, según consta en la letra g) del antecedente tercero de su Dictamen de 10 de marzo de 2016, y que por tanto fue considerada relevante por la propia Dirección General del Patrimonio del Estado cuando decidió remitirla al Consejo de Estado*
- *Idénticas consideraciones cabe hacer sobre las distintas versiones del anteproyecto que se remitieron para su informe a órganos de la Administración General del Estado, pero también a otras entidades, según consta en el mencionado Dictamen del Consejo de Estado de 10 de marzo de 2016, como la Federación Española de Municipios y Provincias, que formuló observaciones sobre el mismo el día 7 de enero de 2015. Es evidente que, en los términos que señala el Criterio Interpretativo 6/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de 12 de noviembre de*



2015, todas dichas observaciones no constituyen pareceres particulares de un funcionario determinado que por ello no manifiesten la posición de tales órganos, sino que ponen de manifiesto la posición de dichos órganos de la Administración General del Estado

4. Remitido el expediente para alegaciones al MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, manifestó lo siguiente:

- *En el presente caso, nos encontramos ante un expediente de un Anteproyecto de Ley en tramitación, que todavía no ha sido aprobado por el Consejo de Ministros el procedimiento de elaboración de los Anteproyectos de Ley no finaliza hasta la aprobación de los mismos por el Consejo de Ministros, que en su caso, los elevará como Proyectos de Ley a las Cortes Generales. Por tanto, la decisión corresponde al Gobierno, que aprobará o no el texto. Por esta razón, el servicio al interés general que debe perseguir toda actuación pública en virtud del artículo 103 de la Constitución Española, debe conducirnos a una valoración profunda acerca de si procede conceder acceso a la información que conforma un expediente de un Anteproyecto de Ley antes de que la decisión pública sobre el mismo esté adoptada, como se ha visto, por el Consejo de Ministros. Y es que, no debe de dejar de considerarse que podríamos encontrar ante dos circunstancias muy particulares si se concediera dicho acceso antes de su aprobación:*
 - *Por un lado, se estaría dando acceso general a Información que el órgano competente para tomar la decisión (Consejo de Ministros), todavía no tendría, deslegitimando su actuación.*
 - *Y por otro, la pretensión de la LTAIPBG, señalada en su exposición de motivos, respecto a que los ciudadanos conozcan cómo se toman las decisiones que les afectan, resultaría desnaturalizada e incongruente, pues la decisión todavía no ha sido tomada, y difícilmente puede juzgarse algo que todavía no ha ocurrido.*
- *En definitiva, y sin perjuicio de que ante la solicitud inicial del [REDACTED] este Departamento considerara, en aras de la apertura informativa que propugna la LTAIPBG, trasladar al solicitante determinada información del expediente (esencialmente lo que ya era público en la web, junto con el texto del Anteproyecto, Memoria y Tabla de correspondencias que se elevó al Consejo de Estado), se considera que todavía no debe concederse acceso al expediente íntegro del Anteproyecto de Ley en cuestión, al no haber sido objeto de aprobación por el Consejo de Ministros, entendiéndose que se trata de información que está todavía en curso de elaboración (artículo 18.1.a) de la LTAIPBG).*
- *De otra forma, si el acceso se produce antes de la aprobación por el Consejo de Ministros y de que el texto del ya Proyecto de Ley y su*



expediente se remita a las Cortes Generales, podría llegar a afectar al juego de las funciones constitucionales que la Constitución Española atribuye al Gobierno y al poder legislativo en el procedimiento de producción normativa.

5. Esta Reclamación, con número R/0340/2016, finalizó mediante Resolución de la Presidenta del Consejo de Transparencia, de fecha 20 de octubre de 2016, por la que se acordaba desestimar la Reclamación presentada por ██████████ ██████████, con entrada el 26 de julio de 2016, frente a la Resolución del MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, de 20 de junio de 2016, dado que *“el legislador ha querido vincular el conocimiento de los documentos o informes que conforman el expediente de un proyecto normativo al previo conocimiento del mismo por parte del órgano decisorio, ya sea por la vía de la emisión de un dictamen que, con carácter preceptivo o facultativo se haya solicitado, ya sea debido a la titularidad de la iniciativa legislativa y, por lo tanto, de la competencia para aprobar los Proyectos de Ley, como ocurre en el caso que nos ocupa.”*
6. El 22 de diciembre de 2016, ██████████ ██████████, presentó nueva solicitud de acceso ante el actual MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) por la que solicitaba la siguiente información:
 - *Acceso al expediente íntegro del Anteproyecto de Ley del Contratos del Sector Público, remitido al Consejo de Estado el 23 de octubre de 2015, que incluya, sin excepción, toda la documentación adicional que consta en el apartado tercero de los antecedentes del Dictamen del Consejo de Estado de 10 de marzo de 2016, en los términos ya planteados anteriormente en la solicitud de acceso a la información pública con número de expediente 001-006527.*
 - *Una vez el Consejo de Ministros aprobó el pasado 25 de noviembre los correspondientes proyectos de ley, ha desaparecido definitivamente el único obstáculo para el acceso a dicha información pública que impuso el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución de 20 de octubre de 2016, de modo que procede conceder el acceso sin más dilación a toda la información solicitada y no facilitada en relación con la solicitud con número de expediente 001-006527.*
 - *En este sentido, me permito recordarle que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya señaló en su Resolución de 20 de octubre de 2016 que los motivos de inadmisión previstos en las letras a) y b) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no concurren en el caso de la información pública que se solicita.*



7. Mediante Resolución de 20 de enero de 2017, la Dirección General de Patrimonio del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA contestó al interesado indicándole lo siguiente:

- *Con fecha 23 de diciembre de 2016, esta solicitud se recibió en la Dirección General del Patrimonio del Estado, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, para su resolución.*
- *De acuerdo con lo expuesto en el apartado 1 e) del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.*
- *Por otra parte, según el artículo 16 de la misma Ley 19/2013 en los casos en que la aplicación de alguna de las restricciones previstas en la norma no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite, salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido.*
- *Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General considera que la misma incurre en los supuestos contemplados en los expositivos precedentes, toda vez que, con fecha 20 de junio de 2016, acompañando a la Resolución dictada por la Dirección General del Patrimonio del Estado ante la primera solicitud (de referencia 001-006527), le fue entregada al solicitante copia de los siguientes documentos:*
 - *Resolución de la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas de 20 de enero de 2014 por la que se crea el Grupo de Trabajo para la modificación de la legislación vigente de contratación pública.*
 - *Sesiones celebradas.*
 - *Texto del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público de 17 de abril de 2015, sometido a información pública y audiencia.*
 - *Resolución de la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas, de 21 de abril de 2015, por la que se acuerda la apertura de un periodo de información pública del Anteproyecto de Ley, publicada en el BOE de 24 de abril.*
 - *Certificación de publicación en la página web del MINHAP del trámite de información pública del Anteproyecto de Ley.*
 - *Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, de 17 de septiembre de 2015.*
 - *Texto del Anteproyecto de Ley remitido al Consejo de Estado.*
 - *Memoria de Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley remitida al Consejo de Estado.*
 - *Tabla de correspondencias de artículos remitida al Consejo de Estado.*



- Como quiera que dicha documentación no ha sufrido variación, y se encuentra ya en poder del solicitante, no se considera necesario ponerla de nuevo a su disposición.
 - En consecuencia, se concede acceso a la siguiente Información, actualizada a fecha 25 de noviembre de 2016:
 - Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público remitido por el Gobierno a las Cortes Generales el 25 de noviembre de 2016.
 - Memoria de Impacto Normativo
 - Tabla de correspondencias de artículos
 - Y se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública que ha quedado identificada en párrafos precedentes de esta resolución, y que ya le fue entregada con la Resolución de la anterior solicitud de referencia 001-006527.
 - En relación con el resto de documentos que conformarían el expediente del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, la actual tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley condiciona la posibilidad de acceder a la solicitud.
8. A la vista de esta contestación, [REDACTED] presentó nueva Reclamación ante este Consejo de Transparencia, con entrada el 24 de febrero de 2017, al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en base a los siguientes argumentos:

- La Resolución de 20 de enero de 2017, del Director General del Patrimonio del Estado vulnera el derecho de acceso a la información pública. Así, en relación con la información denegada en la Resolución de 20 de junio de 2016, el director general del Patrimonio del Estado asegura que «la actual tramitación parlamentaria del proyecto de ley condiciona la posibilidad de acceder a la solicitud». No se especifica de qué manera la tramitación parlamentaria de dicho proyecto de ley condiciona la posibilidad de acceder a la documentación solicitada y, como es obvio, tampoco se cita ningún precepto legal que avale tal condicionamiento ni la consiguiente inadmisión de la solicitud de acceso, por la razón obvia de que no existe precepto legal alguno que los avale. La tramitación parlamentaria de un proyecto de ley de ningún modo condiciona el acceso a una documentación sobre la que no concurre ninguna causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, ni ningún límite de los previstos en el artículo 14.1 de dicha Ley.
- Si la no concurrencia de causa de inadmisión ni de límite alguno para el acceso a la información pública era clara cuando el proyecto de ley no se había aprobado por el Consejo de Ministros, con más razón lo es una vez el único obstáculo impuesto por la Resolución de 20 de octubre de 2016, de la presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ha desaparecido.



- *Superado tal escollo, la única razón que explica el sentido de la resolución del director general del Patrimonio del Estado es la voluntad de este de sustraer del conocimiento público los antecedentes pre-legislativos de dicho proyecto de ley y, en concreto, la documentación remitida al Consejo de Estado en fecha 23 de octubre de 2015 que se encuentra citada en el antecedente tercero del Dictamen del Consejo de Estado de 10 de marzo de 2016, pretensión esta jurídicamente inadmisibles y absolutamente contraria a la finalidad de la legislación de transparencia.*
- *La solicitud de acceso, por último, no se puede considerar en ningún caso como manifiestamente repetitiva, como también pretende el director general del Patrimonio del Estado. Y ello, puesto que las circunstancias han cambiado sustancialmente respecto de las que dieron lugar a la Resolución de 20 de octubre de 2016 de la presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al haber desaparecido, como se ha dicho repetidamente, el único escollo impuesto por la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución de 20 de octubre de 2016 para el acceso a dicha información: que el Consejo de Ministros conociera la documentación y, en su caso, aprobara el correspondiente proyecto de ley, lo que hizo el pasado día 25 de noviembre de 2016, según consta en la documentación adjunta.*
- *En virtud de todo ello, solicito que se estime la reclamación, se anule la Resolución de la Dirección General del Patrimonio del Estado de 20 de enero de 2017, notificada el día 23 de enero de 2017, y se ordene la entrega de la información pública solicitada, que incluya en su integridad toda la documentación remitida al Consejo de Estado que consta en el antecedente tercero del Dictamen del Consejo de Estado de 10 de marzo de 2016, en el plazo máximo de diez días.*

9. Remitido el expediente para alegaciones al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, manifestó lo siguiente:

- *En el primer expediente de reclamación se estableció únicamente un lazo de unión entre la información contenida en el expediente administrativo conformado durante la tramitación de un Anteproyecto de Ley y el necesario conocimiento de la misma por el Consejo de Ministros, como órgano decisorio en fase administrativa. No se tuvo en cuenta en aquel momento que la tramitación administrativa de un texto legal no es sino una de las partes que conforma el procedimiento de adopción del mismo. En efecto, resulta claro que el artículo 26.8 de la Ley 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno, señala que la propuesta (normativa) “se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación y, en caso de proyectos de ley, su remisión al Congreso de los Diputados, en su caso, al Senado...”*
- *Sin embargo, no es menos cierto que el procedimiento de aprobación de la propuesta de norma legal continúa con su remisión al Congreso de los Diputados, no pudiendo considerarse concluido dicho procedimiento hasta su aprobación definitiva en sede parlamentaria. Y en este punto, se*



considera de nuevo necesario, ante la ausencia de precedentes al respecto, que se realice una valoración profunda acerca de si procede conceder acceso a una información acerca de un proyecto normativo legal antes de que la decisión definitiva acerca del mismo esté adoptada por el órgano competente, en este caso el poder legislativo.

- Junto a ello, debe tenerse en cuenta que el papel del poder ejecutivo en este proceso no ha concluido aún encontrándose el texto en sede parlamentaria. Piénsese, por ejemplo, en las comparecencias del Ministro competente en el Pleno o en la Comisión del Congreso o del Senado para presentar y defender el texto. Por tanto, la vinculación entre ambos poderes en relación al texto elevado a las Cortes es evidente que continúa, no tratándose de procedimientos estancos cada una de las fases, sino formando parte de un mismo procedimiento de producción normativa, en el que la actuación entre dos de los poderes del Estado es necesariamente complementaria.
- Adicionalmente, debe considerarse, al igual que ocurría en el caso de la adopción del texto por el Consejo de Ministros, que la pretensión del ■■■■ desnaturaliza la finalidad que la ley de Transparencia y Buen Gobierno destaca en su Exposición de Motivos respecto a que los ciudadanos conozcan cómo se toman las decisiones que les afecten, por cuanto la decisión en estos momentos, todavía no ha sido definitivamente tomada (no existe todavía una nueva ley de contratos).
- Por último, debe señalarse que el ■■■■ reclama para sí una información que ni la Constitución Española de 1978 en su artículo 88, ni la Ley del Gobierno en su artículo 26.8 señalan que deba remitirse obligatoriamente por el Gobierno a las Cortes Generales junto con el texto del Proyecto de Ley. En efecto, el artículo 26.8 señala que se acompañará el texto de:

- "Una exposición de motivos.

- Y la documentación propia del procedimiento de elaboración a que se refieren las letras b) y d) del artículo 7 de la ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno".

Dichas letras aluden al texto de la norma, a Memorias e Informes y a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

- Por tanto, de accederse a su petición, el Reclamante podría acceder a documentación sobre el texto normativo que no se encuentra en poder de los Diputados o Senadores que deban aprobarlo, por no ser obligatoria su envío a las Cortes Generales junto con el texto de la norma, pero sobre la que los grupos parlamentarios podrían en cualquier momento, en el ejercicio de ese juego complementario entre poderes al que anteriormente se hacía alusión, reclamar al Gobierno su remisión, como en la práctica sucede a menudo. Por ello, de accederse a la petición podría estarse



deslegitimando en cierta medida la actuación del poder legislativo en el análisis y aprobación del texto legal.

- *Por todo lo señalado a lo largo de las presentes alegaciones, cabe concluir que todas las circunstancias puestas de manifiesto deberán ser objeto de una pausada valoración, al objeto de que no pueda llegarse a producir la citada deslegitimación o se puedan producir injerencias en las funciones constitucionalmente atribuidas al poder legislativo en la emanación de textos normativos de rango legal.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno 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”*.

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. En el presente caso, debe comenzarse indicando que el objeto de la Reclamación presentada lo conforman los documentos contenidos en el expediente de elaboración del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público que menciona el Dictamen adoptado por el Consejo de Estado en la tramitación de dicho borrador, aprobado en marzo de 2016, excluidos los documentos que el Ministerio ya había hecho públicos.

El motivo fundamental alegado por dicho Departamento para denegar parcialmente el acceso es la consideración de *repetitiva* de la información solicitada y el hecho de que el expediente del anteproyecto aún no ha concluido y que, por lo tanto y dado el texto aún no ha sido analizado por las Cortes Generales, sucediendo que *el solicitante podría acceder a documentación sobre el texto normativo que no se encuentra en poder de los Diputados o Senadores que deban aprobarlo, por no ser obligatoria su envío a las Cortes Generales junto con*



el texto de la norma, pero sobre la que los grupos parlamentarios podrían en cualquier momento, en el ejercicio de ese juego complementario entre poderes al que anteriormente se hacía alusión, reclamar al Gobierno su remisión, como en la práctica sucede a menudo. Por ello, de accederse a la petición del Reclamante podría estarse deslegitimando en cierta medida la actuación del poder legislativo en el análisis y aprobación del texto legal.

Como vemos, por lo tanto, se trata de argumentos diferentes que a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno deben analizarse de forma separada.

4. En primer lugar, y en cuanto a la condición de información repetitiva, este Consejo de Transparencia aprobó en 2016 y en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, su Criterio Interpretativo nº 3, de 14 de julio, sobre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e), alegada en el presente caso.

En dicho Criterio se dispone lo siguiente:

El artículo 18.1 e) se refiere a dos conceptos necesariamente distintos, que merecen, por lo tanto, precisiones y criterios ajustados individualmente.

Nos referimos a la solicitud de información “manifiestamente repetitiva” y a la solicitud de información “que tenga un carácter abusivo, no justificado con la finalidad de esta Ley”.

1.1. Respecto a la solicitud de información manifiestamente repetitiva

Gramaticalmente, se define como aquella que lleva a decir o resolver algo que ya se ha dicho o resuelto anteriormente.

En los términos de la Ley, para que la solicitud pueda ser inadmitida, se requiere. A) Que sea repetitiva y B) Que esta característica sea manifiesta. Por lo tanto, y toda vez que es requisito derivado de los términos en los que se pronuncia la Ley que la solicitud sea, no sólo repetitiva sino que lo sea manifiestamente, procede interpretar qué se entiende por solicitud manifiestamente repetitiva:

*Una solicitud será **MANIFIESTAMENTE repetitiva** cuando de forma patente, clara y evidente:*

- *Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.*

En todo caso, la repuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de reclamación o Recurso Contencioso-Administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido



avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.

- *Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.*
- *El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.*
- *Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.*
- *Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información.*

Para mayor claridad, pueden tenerse en cuenta las siguientes reglas complementarias:

- *Cuando se trate de peticiones cuyo texto sea coincidente, habrá de tenerse en cuenta que, en ningún caso, la concurrencia de varios demandantes solicitando una misma información ha de considerarse reiterativa por la simple coincidencia del texto, que puede deberse a la aprobación de modelos, formularios o plantillas facilitadoras del ejercicio de derecho de acceso individual respecto a cuestiones que pueden afectar a una o varias personas o bien a colectivos. En estos casos, es obligatorio considerar cada peticionario individualmente.*
- *Si la petición es colectiva y entre los que la suscriben hubiera uno o varios peticionarios que ya hubieran presentado anteriormente una solicitud susceptible de ser considerada reiterativa de acuerdo con los supuestos arriba mencionados, solamente se aplicará la causa de inadmisión a dicha o dichas personas, continuando la tramitación respecto al resto.*
- *Hay que tener en cuenta que, por tratarse de un acto que pone fin al procedimiento, la respuesta a la solicitud habrá de ser motivada. La motivación incluirá la referencia a la respuesta o respuestas anteriores de las que trae causa la decisión de inadmitir.*

En el caso que nos ocupa, y tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho, si bien el solicitante reitera la solicitud que formuló previamente, el objetivo de la misma es conocer información que anteriormente no le fue suministrada.

Por lo tanto, no nos encontramos ante un supuesto de solicitud repetitiva o abusiva en los términos de la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) antes indicado.



5. Por otro lado, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado sobre el acceso a esta tipología de información. Así, por ejemplo, y en lo relativo a las alegaciones formuladas por ciudadanos o entidades que hubieran participado en el procedimiento de consulta pública abierto con ocasión de la elaboración de propuestas normativas, este Consejo de Transparencia, en las resoluciones dictadas en los expedientes R/0214/2015 y R/0491/2015 ya avaló el acceso al contenido de dichas alegaciones, indicando en la última de las resoluciones mencionadas *sobre todo teniendo en cuenta que los trámites de audiencia llevados a cabo forman parte del expediente remitido al Consejo de Estado al objeto de que este organismo pudiera elaborar su dictamen, que es preceptivo de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.*

Asimismo, y en las resoluciones recaídas en los expedientes R/0434/2015 y R/0340/2016, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concluía lo siguiente:

Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, la consideración del Consejo de Estado como máximo órgano consultivo, que su consulta es obligatoria en el caso de los reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes, así como sus modificaciones (art. 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, así como el carácter final de sus dictámenes, ya que el artículo 2 de la mencionada Ley Orgánica dispone expresamente que:

Los asuntos en que hubiera dictaminado el Pleno del Consejo de Estado no podrán remitirse a informe de ningún otro cuerpo u órgano de la Administración del Estado. En los que hubiera dictaminado la Comisión Permanente, solo podrá informar el Consejo de Estado en Pleno.

Por todo lo anterior es por lo que la solicitud de dictamen al Consejo de Estado va acompañada de la remisión de todos los informes y documentos que hayan conformado la tramitación de la propuesta y que sean relevantes para la valoración de la misma por el Consejo, formulada bajo la forma de dictamen.

Por lo tanto, a nuestro juicio, e independientemente de la denominación que reciba el texto por el que se interesa el reclamante, no deja de ser un documento que ha sido considerado como relevante en el procedimiento de conformación de la voluntad del órgano que elabora la propuesta y que, por lo tanto, forma parte del expediente que fue remitido al Consejo de Estado. Este documento, además de incluido en la información necesaria para la valoración del Consejo.

En este punto, cabe recordar lo dispuesto en el Preámbulo de la LTAIBG en el sentido de que sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y



que demanda participación de los poderes públicos. Por ello, parece acertado concluir que el objeto de la solicitud, toda vez que ha formado parte de la elaboración de un borrador de texto normativo pero que, sin embargo, no ha sido asumido en la redacción final del mismo, resulta relevante para conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos (...).

En conclusión, a nuestro juicio, no puede atribuirse una naturaleza repetitiva a una solicitud de acceso a una documentación que aun no se tiene y que ha sido generada en el transcurso de la elaboración de una propuesta normativa que, como tal, conforma el expediente de tramitación del mismo y que, igualmente debido a su relevancia e incidencia en el texto que finalmente es remitido al Consejo de Estado para finalizar su tramitación antes de ser aprobado como Proyecto de Ley, forma parte de la documentación enviada a dicho órgano consultivo para su examen.

Es cierto, no obstante, que la actual Reclamación solicita copia del todo el expediente completo del citado Anteproyecto de Ley y que el Reclamante ya posee parte importante del mismo, por lo que esta documentación que ya tiene en su poder – citada en los antecedentes de hecho 2 y 7 - no debe remitírsele de nuevo, lo que no impide que el resto de la documentación le sea facilitada.

6. Asimismo, debe también entrarse a valorar la alegación manifestada por la Administración relativa a los efectos que podrían producirse derivados del acceso a información del hecho de que el propio organismo al que corresponde constitucionalmente la aprobación definitiva del Anteproyecto de Ley, esto es las Cortes Generales, aún no ha tenido oportunidad de conocer ni de pronunciarse sobre la documentación solicitada por el Reclamante.

En este sentido, sí puede afirmarse que el Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público ya no está en elaboración en vía administrativa, ni tampoco los documentos generados o elaborados en el proceso de redacción de dicho Proyecto. Debe tenerse en cuenta también que la propia LTAIBG ya prevé la publicación de determinada información sobre expedientes de proyectos normativos con carácter previo a que sean aprobados por el Consejo de Ministros y a que, por lo tanto, adquieran la condición de Proyecto de Ley.

Así, el artículo 7 de la LTAIBG prevé en sus letras b) y d) la publicación de la siguiente información:

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.

c) (.....)



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.

Nada se dice, no obstante, acerca del momento de la publicación. A pesar de ello, debe significarse que en la letra b) del artículo 7 antes transcrito se condiciona la publicación del texto, en el caso de que se soliciten dictámenes a órganos consultivos, al momento en que estos se soliciten. Es decir, se condiciona al conocimiento del órgano al que se va a solicitar dictamen la publicación del texto sometido a su consideración.

Siguiendo este argumento, también puede entenderse que la letra d) mencionada, al hablar de *memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos* se refiere a un expediente terminado, entendido como tal que el texto normativo haya sido aprobado. Por lo tanto, considerando que es la Administración la que se incluye en el ámbito de aplicación de la Ley y que el artículo 7 indica que las obligaciones de publicidad que el mismo prevé vinculan a las Administraciones Públicas, puede concluirse que dicho precepto se refiere al expediente de elaboración de textos normativos concluido en el ámbito del Poder ejecutivo.

7. Por todo lo anterior, este Consejo de Transparencia, en una interpretación sistemática de la norma, entiende ahora – como lo hizo anteriormente en el procedimiento R/0340/2016 - que el legislador ha querido vincular el conocimiento de los documentos o informes que conforman el expediente de un proyecto normativo al previo conocimiento del mismo por parte del órgano decisorio, ya sea por la vía de la emisión de un dictamen que, con carácter preceptivo o facultativo se haya solicitado, ya sea debido a la titularidad de la iniciativa legislativa y, por lo tanto, de la competencia para aprobar los Proyectos de Ley, como ocurre en el caso que nos ocupa.

Esta vinculación, sin embargo, no debe extenderse a la tramitación parlamentaria de la norma, como pretende la Administración, dado que la LTAIBG está pensada para el control de la actividad del Gobierno y de la Administración Pública, como brazo ejecutor de aquél, actividad que, en el presente caso, ha llegado a su fin, con independencia de que su actuación sirva de base para su estudio y aprobación en sede parlamentaria, en la cual también está previsto poder ejercer el derecho de acceso a la información, ex artículo 2, apartado f), de la LTAIBG.

La hipotética – aunque a veces real – actuación posterior a que alude la Administración, relativa a una petición posterior del expediente completo por parte de las Cortes Generales, no cambia el hecho cierto de que los documentos solicitados y aun no entregados estén ya finalizados y en poder de la Administración en el momento en que se solicitan y no han de ser modificados posteriormente, por lo que entran dentro del concepto de información pública que cualquier ciudadano tiene derecho a solicitar.



Como acertadamente razona el Reclamante, una vez que el Consejo de Ministros aprobó el pasado 25 de noviembre los correspondientes proyectos de Ley, ha desaparecido definitivamente el único obstáculo para el acceso a dicha información pública que impuso este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución de 20 de octubre de 2016.

Finalmente, tener acceso a un Anteproyecto de Ley sirve para poder compararlo posteriormente con el texto definitivo de la Ley que en su día aprueben las Cortes Generales, lo que sin duda sirve para someter a escrutinio a los responsables públicos y conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, que es precisamente lo que se persigue con la LTAIBG.

En efecto, en relación al argumento esgrimido en el sentido de que dado que el texto normativo sobre el que se interesaba el solicitante aún no había sido aprobado en el momento de la solicitud y, por lo tanto, no se trataría de una decisión adoptada, no se enmarcaría dentro de la finalidad de la LTAIBG indicada en su Preámbulo, de facilitar a los ciudadanos el conocimiento de las decisiones que les afecten, este Consejo de Transparencia no puede estar de acuerdo con dicha manifestación. Ello es debido a que el Proyecto de Ley y, en consecuencia, los documentos derivados de su tramitación administrativa, que es por lo que se interesa el solicitante, ya es una decisión adoptada, en este caso del Consejo de Ministros.

Así, según dispone el apartado 8 del artículo 26, relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos,

8. Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación y, en caso de proyectos de ley, su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, acompañándolo de una Exposición de Motivos y de la documentación propia del procedimiento de elaboración a que se refieren las letras b) y d) del artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su normativa de desarrollo.

Es decir, es el Consejo de Ministros, con su decisión de aprobación del texto sometido a su consideración como Proyecto de Ley y su remisión a las Cortes Generales para el inicio de la tramitación parlamentaria, ya refleja la posición del Ejecutivo al respecto y, por lo tanto, supone una decisión ya adoptada y finalizada.

Se trataría, por lo tanto, de conocer los antecedentes administrativos en la elaboración del Proyecto lo que quedaría, claramente a nuestro juicio, amparado por la LTAIBG

8. En definitiva, y por los argumentos expuestos, la presente Reclamación debe ser estimada, debiendo la Administración entregar al Reclamante la siguiente documentación del anteproyecto de Ley del Contratos del Sector Público, de las



relacionadas en el apartado tercero de los antecedentes del Dictamen del Consejo de Estado, de 10 de marzo de 2016:

- *Primer texto del anteproyecto de enero 2015, la memoria del análisis de impacto normativo, la tabla de correspondencias y las observaciones formuladas.*
- *Segundo texto del anteproyecto, de marzo de 2015, la memoria del análisis de impacto normativo, la tabla de correspondencias y las observaciones formuladas.*
- *Texto tomado en consideración por el Consejo de Ministros en su reunión de 17 de abril de 2015.*
- *Documentación acreditativa de la información pública y audiencia. Entre ella, la Resolución de la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas, de 21 de abril de 2015, por la que se acuerda la apertura de un periodo de información pública del anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, publicada en el "Boletín Oficial del Estado" de 24 de abril; la certificación de publicación en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del trámite de información pública del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público y la relación de escritos remitidos a asociaciones empresariales, Colegios profesionales, partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones vinculadas con el tercer sector social y Comunidades Autónomas, comunicando la apertura de un periodo de información pública y modelo de escrito.*
- *Escritos de alegaciones presentados por las asociaciones, entidades y agrupaciones privadas y por las Comunidades Autónomas.*
 - *Informes del Consejo General del Poder Judicial de 11 de junio de 2015; del Consejo Económico y Social de 25 de junio de 2015; del Tribunal de Cuentas de 6 de julio de 2015; de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de 16 de julio de 2015; de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) de 12 de mayo y 16 de julio de 2015; y de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL) de 13 de julio de 2015.*
- *Informe relativo a las alegaciones recibidas durante el trámite de información pública y audiencia.*
- *Texto del anteproyecto de 14 de septiembre de 2015.*
- *Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 21 de octubre, en el que se informa favorablemente el texto elaborado y se señala la conveniencia de introducir la cita del principio de eficiencia en el artículo 340 del anteproyecto.*

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede



PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 24 de febrero de 2017, frente a la Resolución del actual MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, de 20 de enero de 2017.

SEGUNDO: INSTAR al actual MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la documentación referida en el Fundamento Jurídico 8 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al actual MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la documentación enviada al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1,c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

