





*cap expedient en relació a l'elaboració del Decret llei de mesures urgent per a la simplificació administrativa. L'única documentació administrativa formalment existent abans de l'adopció de l'Acord del Consell de Govern d'aprovació del Decret llei de referència és la proposta d'acord al Consell de Govern que va subscriure el conseller d'Economia, Hisenda i Innovació, el contingut de la qual coincideix exactament amb l'Acord adoptat, a l'abast en tot cas de la persona interessada en el Butlletí Oficial de les Illes Balears en el qual es va publicar el Decret llei esmentat. És per això que resulta d'aplicació al present cas la causa d'inadmissió prevista en l'article 18.1.b) de la LTAIBG i en l'article 24 del Decret 31/2023. "*

3. Disconforme con dicha respuesta, interpuso la presente reclamación ante este Consejo, al amparo de la Ley 19/2013<sup>1</sup>, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), el 14 de junio de 2024, registrada con número de expediente 1090-2024.

En su escrito alega que en el diario de sesiones del parlamento autonómico se menciona que se han recibido numerosas peticiones de los consejos insulares en favor del proyecto normativo de simplificación administrativa, y que por tanto esa información debe constar, terminando sus alegaciones solicitando:

*"que el Govern de les Illes Balears em trameti còpia digital de tota la documentació de l'expedient d'elaboració del Decret llei 3/2024. 5. D'acord amb el conveni entre el CTBG i el Govern de les Illes Balears, deman que se'm doni resposta en llengua catalana."*

4. El 18 de junio de 2024 el Consejo remitió la reclamación a la Secretaría General de la Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació del Govern de les Illes Balears, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 8 de julio de 2024 se recibe oficio de alegaciones, con copia completa del expediente de información pública, ratificando la resolución emitida y añadiendo como fundamento la aplicación de otro límite legal relativo a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión:

*"Consideraciones jurídicas*

*1. La aprobación de los Decretos leyes no da lugar a la generación de un expediente administrativo formal, como si sucede en otros procedimientos normativos ordinarios (en los que se dan una variedad de informes y trámites preceptivos), y ello es debido a la naturaleza urgente y extraordinaria que justifica*

---

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



la emisión de este tipo de estas normas, previstas en el artículo 49 del Estatuto de autonomía de las Illes Balears, a imagen del artículo 86 de la Constitución española.

En este sentido, el capítulo II de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears, al prever el procedimiento de elaboración normativa, en el art 53.2 establece que «Están excluidos de este procedimiento el proyecto de ley de presupuestos generales de la comunidad autónoma, los decretos ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias de carácter organizativo».

Así pues, no se aplica a los decretos ley toda la tramitación que se regula y establece en dicho capítulo para el resto de procedimientos de elaboración normativa, ni existe, en consecuencia, un expediente de tramitación como tal, susceptible de ser objeto de acceso a la información pública. Por tanto, y como indicaba el Departamento Jurídico y Administrativo en su escrito de 11 de junio:

[...] la única documentación administrativa formalmente existente antes de la adopción del Acuerdo del Consejo de Gobierno de aprobación del Decreto ley de referencia, es la propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno que suscribió el consejero de Economía, Hacienda e Innovación, cuyo contenido coincide exactamente con el Acuerdo adoptado, al alcance en todo caso de la persona interesada en el Boletín Oficial de las Illes Balears en el que se publicó el Decreto ley.

2. Respecto de las aportaciones de los consejos insulares, a las que alude en su escrito el reclamante y que se citaron en una sesión del Parlamento, estas fueron formuladas en el seno del Grupo de Trabajo de la Comisión de Simplificación y Racionalización Administrativas de las Administraciones Públicas de las Illes Balears, del cual forman parte, así como de la propia Comisión, tal como puede comprobarse en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 12/01/2024 (publicado en el BOIB número 7, de 13/01/2024) por el que se creó la Comisión, y en la Resolución del Consejero de Economía, Hacienda e Innovación, de 08/02/2024, por la que se designan los miembros del Grupo de Trabajo. Se aportan ambos, el Acuerdo y la Resolución, como anexos I y II.

Las opiniones vertidas en las sesiones de órganos colegiados están amparadas por el límite del art 14.1.k) de la Ley 19/2013 , tal como indica la STS de 7 enero de 2020 (rec. 7487/2018 ):

[...] no tiene la consideración de información, a los efectos de la Ley de Transparencia, el conocimiento del voto individualizado de cada uno de sus miembros, pues por sí mismo carece de trascendencia puesto que lo relevante es la voluntad única de la mayoría de sus miembros. Siendo esto así, con mayor motivo no lo son las opiniones individuales emitidas por los miembros



*del consejo durante la discusión y deliberación del órgano colegiado. Esta conclusión es aplicable aun cuando la reunión ya se hubiese celebrado y el procedimiento ya hubiese finalizado, pues una decisión que permita acceder libremente a las opiniones y manifestaciones realizadas por los miembros de un órgano colegiado en procedimientos ya concluidos se proyectaría sobre el funcionamiento futuro de este mismo órgano en la medida en que los integrantes serían conocedores que lo manifestado en estas reuniones podría hacerse público en un futuro inmediato, coartando así su libertad en futuras discusiones o deliberaciones.»*

*A mayor abundamiento, el artículo 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, establece que no formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

*Esta circunstancia concurre también en el presente caso, y de ningún modo pueden considerarse las aportaciones formuladas por los consejos insulares como parte del expediente administrativo, máxime teniendo en cuenta que no constan plasmadas en ningún documento al que pueda darse acceso al reclamante.*

*Además, hay que insistir en que, citando de nuevo la STS de 7 enero de 2020, «no tiene la consideración de información, a los efectos de la Ley de Transparencia, el conocimiento del voto individualizado de cada uno de sus miembros, pues por sí mismo carece de trascendencia puesto que lo relevante es la voluntad única de la mayoría de sus miembros».*

*3. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la reclamación no puede más que ser inadmitida, por concurrir el supuesto previsto en los artículos 14.1.k) i 18.1.b) de la Ley 19/2013, y en el artículo 25.1 del Decreto 31/2023. (...).”*

6. Por su parte, el reclamante ha aclarado en el trámite de audiencia que su petición solo mencionaba el expediente de manera amplia, y que la administración ha añadido una nueva causa de denegación de la información, resultando además que las deliberaciones de la comisión instituida para coordinar los grupos de trabajo preparatorio no son consideradas secretas.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS



1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.<sup>2</sup>, el presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup> se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG<sup>4</sup>, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio<sup>5</sup> vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura e Illes Balears, así como con la ciudad autónoma de Ceuta.
3. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «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».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

4. De los antecedentes antes expuestos se desprende que se está intentando obtener información sobre el conjunto de documentos y contenidos que se generan en el proceso de tramitación de una norma. De las alegaciones de la administración, se desprende que no se ha elaborado una documentación acerca de los trabajos

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html)



preparatorios para el proyecto normativo fuera del seno de un grupo de trabajo que se instituyó dentro de la comisión de estudio creada al efecto. Por ello, inicialmente se denegó la información solicitada dado el carácter auxiliar de la misma (art 18.1.c) LTAIBG).

Sin embargo, en la motivación de la reclamación presentada ante este Consejo se concretan determinados documentos que debieran encontrarse en el expediente de elaboración por haber sido citados en sede parlamentaria por el órgano impulsor de la norma, consistentes en las aportaciones formuladas por los consejos insulares en el seno del Grupo de Trabajo de la Comisión de Simplificación y Racionalización Administrativas de las Administraciones Públicas de las Illes Balears, del cual forman parte, así como de la propia Comisión, La Administración reclamada justifica la denegación del acceso a dichas aportaciones de los Consejos insulares en la protección de la confidencialidad en la toma de decisiones, del art 14.1.k) LTAIBG.

5. Este Consejo tiene una consolidada doctrina sobre el alcance del derecho de acceso a las actas de las reuniones de los órganos colegiados de organismos y entidades públicas que cuenta con el aval del Tribunal Supremo. En ella se establece como punto de partida que el derecho de acceso a la información pública, no solo alcanza a los acuerdos adoptados, sino al contenido íntegro de las actas.

No obstante, esta regla general tiene varias excepciones, de modo que se admite que en los documentos facilitados a los solicitantes se supriman determinadas informaciones si están afectadas por alguno de los límites legalmente previstos y se justifica debidamente su aplicación. A estos efectos, es imprescindible tener presente que el artículo 14.2 LTAIBG exige que la aplicación de los límites deberá ser *«justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso»*. Y que el Tribunal Supremo, por su parte, ha declarado que los límites deben interpretarse *«de forma estricta, cuando no restrictiva, (...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»* (STS de 16 de octubre de 2017 - ECLI: ES:TS:2017:3530); y también que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* (STS de 11 de junio de 2020 -ECLI: ES:TS:2020:1558).

En línea con lo expuesto, es lícito excluir del acceso al amparo del límite del artículo 14.1.k) LTAIBG («garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión») las opiniones y las manifestaciones realizadas por los miembros de un órgano colegiado en las deliberaciones reservadas, si bien, como ha precisado el Tribunal Supremo, *«este límite debe entenderse referido al contenido*



*literal de las opiniones, intervenciones y manifestaciones de cada uno de los integrantes del órgano colegiado durante la deliberación, pues, salvo que las sesiones sean públicas, el debate previo a la toma de decisión debe preservarse del conocimiento público, manteniendo una cierta reserva y confidencialidad como garantía del correcto funcionamiento del órgano y de la libertad de sus miembros en su actuación interna» (STS de 19 de febrero de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:704 y STS de 17 de noviembre de 2022 - ECLI:ES:TS:2022:4174). Junto a ello, hay que tener presente que el Tribunal Supremo ha establecido que el conocimiento del voto individualizado de cada uno de los miembros de un órgano colegiado no tiene la consideración de información, a los efectos de la Ley de Transparencia, «pues por sí mismo carece de trascendencia puesto que lo relevante es la voluntad única de la mayoría de sus miembros» (STS de 19 de febrero de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:704, reproduciendo doctrina anterior).*

Y, por último, en cumplimiento de la normativa de protección de datos personales, deberán suprimirse todas las informaciones referidas a personas físicas identificadas o identificables que no formen parte del órgano colegiado y cuya divulgación no resulte relevante para los fines de control de la actuación de los poderes públicos.

En definitiva, dejando a salvo las excepciones que se acaban de exponer, el derecho de acceso a la información pública se proyecta en toda su extensión sobre los contenidos de las actas de las reuniones de los órganos colegiados y, de manera muy especial, sobre aquellos elementos que son necesarios con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, según el cual: *«De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados».*

Respecto de estos contenidos obligatorios no cabe oponer el límite de la confidencialidad pues, como ha señalado el Tribunal Supremo, *«en las actas de las reuniones de un órgano colegiado no se recogen, como contenido mínimo necesario, las discusiones y deliberaciones integrales ni las opiniones manifestadas por cada uno de los miembros, sino tan solo "los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados". Sin que la mera referencia genérica a lo que se debatió, y mucho menos al contenido de los acuerdos adoptados en dicha sesión, pueden quedar amparados por la garantía de confidencialidad o secreto de la deliberación. Antes, al contrario, el conocimiento de estos extremos constituye la garantía de que el órgano administrativo trató determinadas materias y las decisiones que al efecto se adoptaron.»*



6. Siguiendo esta doctrina, este Consejo no considera de plena aplicación las limitaciones alegadas por la administración reclamada, por lo que procede estimar parcialmente la reclamación y en su razón deberán proporcionarse al reclamante a los contenidos obligatorios de las actas de las sesiones de la Comisión de Simplificación y Racionalización Administrativas de las Administraciones Públicas de las Illes Balears en las que se debatieron las aportaciones de los Consejos Insulares al Decreto Ley, al estar constituida con arreglo al régimen de los órganos administrativos colegiados, y en tanto en cuanto la administración reconoce que las mencionadas aportaciones se examinaron en su seno y, además, ha manifestado que sirvieron de base relevante para la elaboración normativa del Decreto Ley cuyo expediente fue solicitado por el reclamante.

Igualmente, en aplicación de la doctrina expuesta, este Consejo desestima la pretensión del reclamante de que se le reconozca el derecho de acceso a las deliberaciones del grupo de trabajo en aplicación del límite del artículo 14.1.k) LTAIBG.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada frente a la Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació del Govern de les Illes Balears.

**SEGUNDO: INSTAR** a la Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació del Govern de les Illes Balears a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información relativa al proceso de elaboración del Decreto-Ley 3/2024 en los términos indicados en los fundamentos jurídicos quinto y sexto:

- *Actas de la Comisión de Simplificación y Racionalización Administrativas de las Administraciones Públicas de las Illes Balears.*

**TERCERO: INSTAR** a la Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació del Govern de les Illes Balears a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1<sup>6</sup>, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la reclamación

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>





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<sup>7</sup> de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>8</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG  
Número: 2024-0577 Fecha: 06/11/2024

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>

