



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-028034

N/REF: R/0572/2018 (100-001566)

FECHA: 27 de diciembre de 2018

**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 2 de octubre de 2018, 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 JUSTICIA con fecha 31 de agosto de 2018 y al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), la siguiente información:

- *Copia de la consulta o solicitud de informe procedente del Ministerio de Fomento y referente a la regulación del taxi y posibles trasvases de competencias que se hayan realizado en los meses de mayo, junio, julio o agosto de 2018.*
- *Copia del informe / respuesta de la Abogacía del Estado a dichas consultas.*

2. Con fecha 2 de octubre de 2018, el MINISTERIO DE JUSTICIA resolvió en los siguientes términos:

*Una vez analizada la solicitud, y consultada la Abogacía del Estado en el Ministerio de Fomento, esta Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, resuelve denegar el acceso a la información a que se refiere la solicitud, de acuerdo con la letra f) del número 1 del artículo 14 de la Ley 13/2015 de Transparencia y Buen Gobierno por hallarse dentro de un procedimiento judicial, lo que puede afectar a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*

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



3. El mismo día 2 de octubre, el interesado interpuso reclamación frente a la resolución referenciada en el apartado anterior, al amparo de lo previsto en el art. 24 de la LTAIBG y en base a los siguientes argumentos:

*A nuestro juicio, el perjuicio podría darse cuando, por ejemplo, la documentación que se solicite sea conocida por una de las partes en detrimento de la otra, pero difícilmente cuando ambas partes en el procedimiento tienen conocimiento de esta por ser pública su existencia y puede ser solicitada por la otra parte durante el procedimiento judicial. El cambio posterior de la situación jurídica no puede tener efectos retroactivos en cuanto a un informe que está sujeto a solicitud de información pública, denegándolo de forma sobrevenida.*

4. Con fecha 11 de octubre de 2018 este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada al MINISTERIO DE JUSTICIA, a los efectos de que en el plazo de QUINCE DÍAS, formulase las alegaciones que estimase convenientes. Igualmente, se le solicitaba que justificase debidamente todas las alegaciones realizadas así como que aportase, en caso de que existiera, la documentación en que las mismas se fundamenten.

Mediante escrito de entrada el 5 de noviembre, el mencionado Departamento Ministerial señaló lo siguiente:

*La reclamación frente a la denegación de acceso alega que existiendo un proceso judicial en el que ambas partes tienen conocimiento de la existencia del informe objeto de la solicitud de acceso, por ser pública su existencia y pudiendo ser solicitada por la otra parte durante el procedimiento judicial su aportación como prueba, no se lesiona el principio de Igualdad de las partes en el litigio.*

*Tal afirmación formulada por el reclamante no es correcta por las siguientes razones:*

*a) Esa interpretación supondría la inaplicabilidad del artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, puesto que niega la literalidad del supuesto descrito en el citado precepto. Se parte erróneamente de que un informe jurídico es información pública, en cualquier caso y circunstancia, olvidando que el derecho al acceso de la información tiene una serie de límites que son los que establece precisamente este artículo de la Ley. Por tanto no se trata de denegar un informe de manera sobrevenida sino de tener en cuenta la existencia o no de ese límite en el momento en que se formula la petición de acceso.*

*b) Contrariamente a lo indicado por el reclamante debe entenderse que un informe jurídico de parte, como es el caso, puede contener elementos, análisis y conclusiones jurídicas a utilizar como argumentos en los escritos procesales en un procedimiento judicial. El principio de igualdad se vería afectado desde el momento que la otra parte procesal pudiera conocerlos en cualquier momento antes incluso de solicitarlo como prueba.*

*En este caso concreto, el conocimiento previo de ese informe jurídico pudiera afectar al principio de igualdad en un proceso judicial en curso como es el que se sigue en la Sección 3ª del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Procedimiento Ordinario 156/2018, máxime si aun habiéndose interpuesto el*



*recurso contencioso administrativo en representación y defensa de la Administración General del Estado, se está pendiente precisamente de la formulación de la demanda, que es el momento donde se concretarán las pretensiones y su fundamentación. El acceso al referido informe podría dar a conocer a la parte contraria alegatos o argumentos jurídicos que contuviera aquella, de forma previa al momento procesal oportuno establecido en la Ley 29/1998, alterando los plazos y fases procesales que garantizan la igualdad de las partes en litigio, por lo que procede la desestimación de la reclamación formulada.*

## 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 se presenten, con carácter previo a un eventual y 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 o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar debe recordarse a la Administración y, más concretamente al MINISTERIO DE JUSTICIA que, si bien el art. 14 de la LTAIBG recoge una serie de límites al derecho de acceso a la información regulado en dicha norma- incluyendo, en la letra f) de su apartado primero, el perjuicio a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva- en apartado segundo de dicho precepto dispone textualmente lo siguiente:

*2. La aplicación de los límites será 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.*

Igualmente, ha de recordarse que los límites al derecho de acceso fueron objeto de interpretación por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (criterio 2/2015 de 24 de junio de 2015) aprobado en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG. Criterios interpretativos a los que los Tribunales de Justicia- Sentencia nº159/2016 de 28 de noviembre de



2016, dictada por el Juzgado Central Contencioso Administrativo nº 10- se han referido en los siguientes términos: *...“aún cuando pueda discreparse de él, está en principio respaldado por la relevancia institucional de los órganos e instituciones públicas en que prestan sus servicios quienes la integran, así como por la propia calidad profesional de éstos.”...*

En dicho criterio se concluía lo siguiente:

*Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.*

*De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.*

*La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.*

*En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.*

*Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).*

Por otro lado, los Tribunales de Justicia se han pronunciado sobre esta cuestión en el siguiente sentido:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015

*“(...)Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.*

- *“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y*



*trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

En la sentencia de 7 de noviembre de 2016 dictada en el recurso de apelación presentado frente a la sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”*

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015

*“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”.*

*“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.*

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016

*“El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.*

*Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria”. “Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos*



*que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."*

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016

*"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"*

Finalmente, la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 señala lo siguiente:

*(...) "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.(...)"*

*Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1.h/ de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

Tal y como figura en los antecedentes de hecho, el MINISTERIO DE JUSTICIA, en su respuesta al solicitante, se ha limitado a indicar que considera de aplicación el límite previsto en el art. 14.1 f) de la LTAIBG, si justificarlo ni argumentarlo mínimamente, contraviniendo con ello tanto la interpretación realizada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como la de los propios Tribunales de Justicia tal y como se ha expuesto en los apartados anteriores.

Por lo tanto, y más allá del mínimo desarrollo de los argumentos que fundamentan la denegación de la información que la Administración realiza en el escrito de alegaciones remitido con ocasión de la tramitación de la presente reclamación, ha de concluirse primeramente que la aplicación del límite al acceso- que, tal y como se ha indicado previamente, debe ser justificada, proporcionada y realizarse de forma restrictiva- no ha sido debidamente realizada.



4. Por otro lado, y entrando a conocer el fondo del asunto planteado, cabe comenzar indicando que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene una posición, consolidada y reiterada en numerosos expedientes de reclamación que ha tramitado sobre acceso a información de la misma naturaleza, respecto del acceso a informes emitidos por el Servicio Jurídico del Estado.

En este sentido, y por todos los precedentes, cabe señalar lo razonado en la resolución dictada en el expediente R/0267/2017 en el siguiente sentido:

*Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el acceso a información contenida en los informes elaborados por la Abogacía del Estado que, en expedientes de reclamación tramitados anteriormente, se habían considerado por la Administración como información auxiliar o de apoyo y, por lo tanto, la solicitud había sido inadmitida por aplicación del artículo 18.1 b), que dispone 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”.*

*Así, por ejemplo, en la Resolución dictada el 22 de julio de 2016, en el expediente de Reclamación nº R/0198/2016, criterio recogido también en el expediente de Reclamación nº R/0434/2016, finalizado mediante Resolución de fecha 26 de diciembre de 2016, se indicaba lo siguiente:*

*“En el caso que nos ocupa, se trata de conocer el contenido de la respuesta proporcionada por la Abogacía del Estado a una consulta formulada por la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación respecto de la interpretación del Real Decreto 830/2010 de 25 de junio, por el que se establece la normativa reguladora de la capacitación para realizar tratamientos con biocidas. (...)*

*Debe tenerse en cuenta, especialmente, lo dispuesto en el criterio antes transcrito en el sentido en el que tendría la naturaleza de información auxiliar o de apoyo los informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. Entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que es esta relevancia en la posición finalmente adoptada por el órgano de la información cuya naturaleza auxiliar o de apoyo se analiza- en este caso se trataría de la interpretación mantenida por la mencionada Dirección General del Real Decreto indicado- la determinante a la hora de aplicar o no la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG.*

*En este punto, debe analizarse la respuesta proporcionada, mediante carta de 30 octubre de 2015 que figura en el expediente, y que se entiende representa la postura oficial mantenida en lo relativo a la interpretación por la que se interesa la reclamante. Dicha comunicación indica expresamente que se elevaron sendas consultas al INCUAL y a la Abogacía del Estado del Ministerio cuya respuesta se alinea con la llevada a cabo por el INCUAL. Asimismo, y a*



modo de conclusión, aunque se proporciona la respuesta de INCUAL, se dan los criterios interpretativos derivados de las consultas realizadas.

*Aplicado este criterio al caso que nos ocupa, debe entenderse que la información solicitada y cuyo acceso se deniega supone la interpretación de las cláusulas de un convenio cuyo conocimiento compete a las partes firmantes del mismo. Y más aún, a nuestro juicio, cuando dicha postura es la base de la controversia sobre la interpretación de dicho convenio y, por lo tanto, puede producir efectos en el marco de su aplicación. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, como se ha indicado, la interpretación contenida en los informes que se solicitan, ya ha sido mantenida por la Abogacía del Estado en situaciones similares que, con anterioridad, se han producido afectando a otras Comunidades de Regantes. Esta circunstancia, que no supone más que avalar la postura mantenida ahora por SEIASA, resulta también relevante, a nuestro juicio, a la hora de aportar seguridad jurídica a la COMUNIDAD DE REGANTES al objeto de que ésta pueda comprobar que, ante situaciones similares, la respuesta dada por el organismo público es también similar o, en su caso, poder argumentar las circunstancias que se aplicarían a su caso concreto al objeto de poder fundamentar que se requiere una respuesta distinta.”*

*En este aspecto, debe concluirse que un Informe de la Abogacía del Estado que posteriormente sirve de sustento a una decisión o resolución definitiva de la Administración que tiene incidencia en la esfera de derechos y obligaciones de terceros afectados no puede considerarse, como una información o documentación auxiliar o de apoyo.*

6. Esta conclusión deriva del Criterio Interpretativo Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, elaborado por este Consejo de Transparencia en virtud de la potestad emanada del artículo 38.2 a) de la LTAIBG, que se resume a continuación:

- *En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

*Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.*

- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1 b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*





*Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b), de la Ley 19/2013.*

- *En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que 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.*
- *Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Estas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.*

*Asimismo, se señala que dicha causa de inadmisión ya ha sido objeto de interpretación por parte de los Tribunales de Justicia que se han pronunciado en el siguiente sentido:*

- *Sentencia nº 41/2017, de 6 de abril de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid*

*“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”.*



- *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*

*(...)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 (...),*

*Por lo tanto, teniendo en cuenta que el Informe de la Abogacía del Estado solicitado es el fundamento de una actuación pública, en concreto de SEIASA, dicho documento no puede tener la consideración de auxiliar o de apoyo.*

5. Por otro lado, y respecto del análisis del límite alegado por la Administración, el recogido en el art. 14.1 f), este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno también ha analizado el mismo en diversos expedientes de reclamación tramitados con anterioridad, entre los que destaca el R/0273/2017 en cuya resolución se concluía lo siguiente:

9. *(...) el perjuicio al límite del art. 14.1 f) ya ha sido objeto de interpretación en diversas resoluciones adoptadas por este Consejo de Transparencia, una de las cuales era relativa, al igual que el caso que nos ocupa, a informes realizados en el marco de la elaboración de una Orden Ministerial. En efecto, en el expediente R/0514/2016, finalizada por resolución de 28 de febrero de 2017 se indicaba lo siguiente:*

*En el presente caso, el IDAE no justificó suficientemente, en su respuesta al solicitante, por qué resultaba de aplicación este límite, aplicándolo de manera automática, lo que no es conforme con la LTAIBG, a la vista del Criterio citado. Es en vía de Reclamación cuando el Instituto, si bien sucintamente y tan sólo con indicación de un proceso judicial contra la Orden Ministerial indicada, argumenta su decisión.*

*A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, vincular tan sólo a la existencia de un procedimiento judicial la vulneración de la igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede suponer tal perjuicio no es conforme con la literalidad o el espíritu de la norma.*

*(...)*

*En nuestra opinión, sólo de información de la que se argumente que pueda perjudicar la posición procesal y de defensa de alguna de las partes, precisamente por su contenido e incidencia en el mismo, puede predicarse la aplicación del límite alegado. La ausencia de una argumentación coherente y consistente, limitada a señalar tan sólo la existencia de un proceso, y la naturaleza de lo solicitado, desarrollado anteriormente, lleva a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a concluir que no estamos ante información cuyo conocimiento pueda perjudicar el límite previsto en el artículo 14.1 f)*



10. En línea con lo anterior, debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que puede perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

Así, debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1 i del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de

i) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia;

En la memoria explicativa del Convenio se señala que “este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite”.

Por su parte, existe jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que sigue la interpretación restrictiva de este límite. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de septiembre de 2010, dictada en los Recursos de casación acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P se señala lo siguiente:

72 De este modo, cuando la Comisión decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le solicitó, le corresponderá, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 que invoca dicha institución (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Comisión, apartado 49, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 53).

73 Ciertamente, dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencias, antes citadas, Sison/Consejo, apartado 63; Suecia/Comisión, apartado 66, y Suecia y Turco/Consejo, apartado 36).

74 No obstante, contrariamente a lo que sostiene la API, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la institución interesada puede



basarse, a este respecto, en presunciones generales que se aplican a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (véanse las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Consejo, apartado 50, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 54).

75 Pues bien, en el caso de autos, ninguna de las partes en el presente asunto ha impugnado la conclusión a la que llegó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 75 de la sentencia impugnada, según la cual los **escritos procesales de la Comisión a los que se solicitó acceso fueron redactados por esta institución en su condición de parte en tres recursos directos aún pendientes en la fecha en que la decisión impugnada fue adoptada** y que, por ello, se puede considerar que cada uno de esos escritos forma parte de una misma categoría de documentos.

76 Procede, en consecuencia, comprobar si consideraciones de orden general permitían concluir que la Comisión podía basarse válidamente en la presunción de que la divulgación de dichos escritos perjudicaría los procedimientos jurisdiccionales y no estaba obligada a apreciar en concreto el contenido de todos los documentos.

77 Para ello, procede señalar de entrada que los escritos procesales presentados ante el Tribunal de Justicia en un procedimiento jurisdiccional poseen características muy concretas, pues guardan relación, por su propia naturaleza, con la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia antes que con la actividad administrativa de la Comisión, actividad esta última que no exige, por otra parte, el mismo grado de acceso a los documentos que la actividad legislativa de una institución comunitaria (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 60).

78 **En efecto, estos escritos se redactan exclusivamente a los efectos de dicho procedimiento jurisdiccional y constituyen un elemento esencial del mismo. Mediante el escrito de demanda, el demandante delimita el litigio y es concretamente en la fase escrita de dicho procedimiento –al no ser obligatoria la fase oral– donde las partes facilitan al Tribunal de Justicia los elementos en base a los que éste está llamado a pronunciar su decisión jurisdiccional.**

85 A este respecto, procede señalar que la protección de estos procedimientos conlleva, en particular, que se garantice el respeto de los principios de igualdad de armas y de buena administración de la justicia.

86 Pues bien, por una parte, en cuanto a la igualdad de armas, procede señalar que, como declaró en esencia el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 78 de la sentencia recurrida, si el contenido de los escritos de la Comisión tuviese que ser objeto de un debate público, las críticas vertidas frente a los mismos, más allá de su verdadero alcance jurídico, podrían



*influir en la posición defendida por la institución ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.*

87 *Además, tal situación podría falsear el equilibrio indispensable entre las partes en un litigio ante los mencionados órganos jurisdiccionales – equilibrio que está en la base del principio de igualdad de armas– en la medida en que únicamente la institución afectada por una solicitud de acceso a sus documentos, y no el conjunto de partes en el procedimiento, estaría sometida a la obligación de divulgación.*

92 *Por otra parte, en cuanto a la buena administración de la justicia, la exclusión de la actividad jurisdiccional del ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos, sin distinguir entre las distintas fases del procedimiento, se justifica por la necesidad de garantizar, durante todo el procedimiento jurisdiccional, que los debates entre las partes y la deliberación del órgano jurisdiccional que conoce del asunto pendiente se desarrollen serenamente.*

93 *Pues bien, la divulgación de los escritos procesales en cuestión llevaría a permitir que se ejercieran, aunque sólo fuera en la percepción del público, presiones externas sobre la actividad jurisdiccional y que se perjudicara la serenidad de los debates.*

94 *En consecuencia, ha de reconocerse la existencia de una presunción general de que la divulgación de los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional perjudica la protección de dicho procedimiento, en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001 **mientras dicho procedimiento esté pendiente.***

*Por otro lado, la misma interpretación de carácter restrictivo es también la que está siendo adoptada a nivel autonómico por diversas Autoridades de control, como es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (por ejemplo, en su resolución 31/2017, de 1 de marzo) o la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la Información Pública de Cataluña (por ejemplo, en su resolución 181/2017, de 7 de junio).*

*Asimismo, debe señalarse que, a nuestro juicio, el perjuicio podría darse cuando, por ejemplo, la documentación que se solicite sea conocida por una de las partes en detrimento de la otra, pero difícilmente cuando ambas partes en el procedimiento tienen acceso a lo solicitado por estar incluido, precisamente, entre la documentación que conforma el expediente judicial.*

*Teniendo en cuenta todos los argumentos señalados, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que no se ha motivado de forma suficiente el perjuicio que podría derivarse del acceso a la información solicitada, cuyo conocimiento entronca directamente con la actuación pública tal y como hemos indicado, a la igualdad de las partes en procesos judiciales, algunos de los cuales ya han finalizado en fase de instancia tal y como se ha señalado.*



Por lo tanto, debe estimarse la reclamación en este punto.

11. En lo relativo a la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1 k), debe tenerse en cuenta que la decisión en cuyo marco fueron emitidos los informes objeto de la solicitud ya ha sido adoptada y se corresponde con las órdenes de compensación 2012, 2013, 2014 y 2015.

Es decir, a nuestro juicio, y en la misma línea de que debe argumentarse debidamente el perjuicio que pudiera derivarse del acceso a la información solicitada teniendo en cuenta la posible existencia de un interés público en el acceso- que ya ha quedado demostrado en argumentos anteriores relativos a la relación entre la información solicitada y el conocimiento de las decisiones públicas y la responsabilidad por las mismas- entendemos que no puede predicarse sine die- siempre es posible una nueva decisión pública bajo la forma de proyecto normativo que modificase una norma existente- el perjuicio al proceso de toma de decisiones.

Asimismo, del propio objeto de la solicitud queda demostrado que los informes fueron realizados con ocasión de la elaboración de cada una de las órdenes de compensación, por lo que claramente atendían a las circunstancias presentes en ese momento y que podían ser distintas de la de períodos anteriores. Por ello, la elaboración de futuros proyectos normativos atenderá en buena lógica a las circunstancias del momento en que se desarrollen.

Por lo tanto, la reclamación debe ser estimada en este punto.

12. Finalmente, cabe analizar la aplicación del último de los límites alegados, el previsto en el art. 14.1 j), relativo al secreto profesional.

Debe señalarse a este respecto que, más allá de una mención al perjuicio al secreto profesional de los autores de los informes, la Administración no aporta más argumentos sobre la aplicación de este límite. Y ello, por lo tanto, contraviniendo el criterio interpretativo aprobado por este Consejo y que ya ha sido reproducido en apartados anteriores de esta resolución.

El secreto profesional, como ha señalado el Consejo de Transparencia en alguna de sus resoluciones- a título de ejemplo se señala la R/0044/2017, de 25 de abril- ampara supuestos en que el deber de confidencialidad, unido al deber de secreto, se predica respecto de documentos o informaciones conocidos en ejercicio de las funciones desempeñadas por un organismo. En el caso que nos ocupa, y dada la naturaleza de la información que se solicita, como hemos indicado previamente, la relevancia de la misma en el control del proceso de toma de decisiones públicas, dicho límite no puede considerarse de aplicación.

13. Por todos los argumentos que anteceden, la presente reclamación debe ser estimada y el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE debe proporcionar



*Todos los estudios encargados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para determinar la valoración del daño causado por la copia privada en 2012, 2013, 2014 y 2015*

6. Teniendo en cuenta lo indicado en los apartados precedentes de la resolución y el objeto de la solicitud de información, debemos concluir que la misma se centra en obtener un documento que, al ser emitido por el Servicio Jurídico del Estado realiza un análisis y valoración jurídica- se entiende que con criterios objetivos- respecto de una materia- la regulación del servicio público de taxi- cuyo interés mediático y social es más que evidente.

En este sentido, y tal y como hemos mantenido de forma reiterada, entendemos que el conocimiento de información de esta naturaleza aporta seguridad jurídica en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos y entronca de forma clara y directa con la *ratio iuris* de la LTAIBG expresada en su propio Preámbulo: *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

En este mismo sentido, no puede dejar de recordarse que la propia LTAIBG, en sus disposiciones en materia de publicidad activa y concretamente en su artículo 7, ya fue consciente de la importancia del conocimiento por parte de los ciudadanos de la información jurídica que les concierne y más, cuando como ocurre en este caso, cuando está relacionada con la regulación y, en consecuencia, prestación, de un servicio público. Por ello, no podemos considerar que la existencia de un procedimiento judicial que, por otro lado, sólo fue puesta de manifiesto en el escrito de alegaciones remitido a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y no al solicitante, del que no se aporta información más allá de su existencia y no se relaciona con el contenido de la información solicitada, pueda implicar la restricción de un derecho que, como la propia LTAIBG dispone y hemos indicado reiteradamente, se configura con carácter amplio y pocos límites.

7. En consecuencia, la presente reclamación debe ser estimada, por lo que el MINISTERIO DE JUSTICIA debe proporcionar al reclamante la siguiente información:
  - *Copia de la consulta o solicitud de informe procedente del Ministerio de Fomento y referente a la regulación del taxi y posibles trasvases de competencias que se hayan realizado en los meses de mayo, junio, julio o agosto de 2018.*
  - *Copia del informe / respuesta de la Abogacía del Estado a dichas consultas.*



### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 2 de octubre de 2018 contra el MINISTERIO DE JUSTICIA.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el plazo máximo de 7 días hábiles, proporcione al interesado la información solicitada y referenciada en el fundamento jurídico nº 7 de la presente resolución.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el mismo plazo máximo de 7 días hábiles, remita al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información remitida 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.

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