



JUZGADO CENTRAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO n° 7

PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000059 /2017

S E N T E N C I A n° 88/18

En Madrid a doce de julio de dos mil dieciocho.

La Ilma. Sra. Doña. **ANA MARÍA JIMENA CALLEJA** Magistrada-Juez del Juzgado Central Contencioso-Administrativo n° 7, habiendo visto los presentes autos de PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000059/2017 seguidos ante este Juzgado sobre SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACION, entre partes, de una como recurrente **MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS** representada por el ABOGADO DEL ESTADO, y de otra como demandada **CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (CTBG)**, representada por el Procurador [REDACTED] y asistida por el Abogado [REDACTED].

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: En fecha trece de noviembre de dos mil diecisiete, fue turnado a este Juzgado el recurso que ha dado origen a las presentes actuaciones.

SEGUNDO: Después de ser admitido a trámite el recurso, fue reclamado el expediente administrativo y una vez recibido, se dio traslado del mismo a la parte recurrente para que formalizara la demanda, en la que, después de hacer alegaciones y de invocar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando la estimación del recurso.

TERCERO: Presentada demanda, se dio traslado a la parte demandada para que la contestara y formalizara la oposición,

[REDACTED]

[REDACTED]



lo que efectuó y, tras hacer las alegaciones que consideró e invocar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando se desestimaran las pretensiones de la parte demandante.

CUARTO: Habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba, así se acordó, practicándose la propuesta y declarada pertinente, con el resultado que obra en autos y, tras el trámite de conclusiones, quedaron los autos para sentencia.

QUINTO: En la tramitación del presente procedimiento se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: Es objeto de este proceso la resolución de la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 15 de septiembre de 2017, por la que se estima parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] contra la Resolución del Ministerio de Hacienda y Función Pública de 5 de junio de 2017, instando a dicha Administración a suministrar al interesado el Acuerdo firmado el día 04/05/2017, entre el Gobierno de España y la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre liquidación de los cupos de años anteriores y fijación del cupo quinquenal hasta el año 2021, por considerar que el acceso a la información debe entenderse en sentido amplio y que las restricciones al mismo deben ser excepcionales.

Según consta en el expediente, el 8 de mayo de 2017 [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] solicitó al Ministerio de Hacienda y Función Pública el acceso a determinada información relativa sistema de financiación autonómica y sistema de cupos, que fue contestada por la resolución de 5 de junio siguiente, en la que se denegaban varios de los datos solicitados, indicaba dónde se encontraban publicados otros datos y proporcionaba información sobre uno de los concretos extremos solicitados;



en relación con el Acuerdo de 4 de mayo de 2017, denegó la información solicitada por considerar que se trata un documento que está pendiente de completar su tramitación ante la Comisión Mixta, prevista en el artículo 61 de la Ley 12/2002, por la que se aprueba el concierto económico con el País Vasco, por lo que, a los efectos de la ley 19/2013, le es de aplicación el artículo 18.1 a).

Presentada reclamación ante el CTBG, se resolvió por la resolución recurrida, en la que se estimó únicamente la solicitud de acceso al citado acuerdo; puesto que el interesado no ha presentado recurso contra la resolución, en este proceso podemos limitarnos a examinar, únicamente, si la estimación parcial producida es conforme a derecho, prescindiendo de las razones y argumentos expuestos por las partes en relación al resto de la información inicialmente solicitada.

La resolución del CTBG recurrida, en relación con el punto aquí discutido, tras analizar la regulación que la Ley 12/2002 realiza de la Comisión Mixta del Concierto Económico y sus funciones, concluye que no resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada por la Administración, señalando que para acceder al contenido del Acuerdo firmado el día 04/05/2017, entre el Gobierno de España y la Comunidad Autónoma del País Vasco "no es necesaria la intervención de Comisión Mixta del Concierto Económico, puesto que no estamos ante un documento que forme parte de la propia gestación o aplicación del Acuerdo o de su desarrollo posterior, sino de su texto definitivo"; añade que de lo indicado por la Administración se desprende que el acuerdo existe, ha sido finalizado y parece que se está tan sólo a la espera de su tramitación en la mencionada Comisión Mixta, sin que tal trámite altere el hecho de que la información ya haya sido producida y, por lo tanto, exista.

Además, continúa razonando que la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (SGFAL) no niega que la información que se solicita se encuentra en su poder, aunque considere que por "no ser un documento producido ni firmado por el titular de la SGFAL, (...) disponer sobre el acceso al mismo por parte de un particular es una cuestión que queda fuera de su ámbito de competencia", argumento que se rechaza



en la resolución recurrida con fundamento en lo establecido en el artículo 13 de la LTAIBG.

Por último, señala que la participación del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA en el acuerdo tampoco puede discutirse, destacando que existe incluso una nota de prensa por el que se informa de una reunión de la Comisión Mixta del Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco el 17 de mayo de 2017, presidida por el Ministro de Hacienda y Función Pública y se señala que los miembros de la Comisión Mixta del Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco han firmado hoy el acuerdo por el que se actualizan las relaciones entre las haciendas del Estado y del País Vasco.

SEGUNDO: La Abogada del Estado, en nombre y representación del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, suplica que se declare la nulidad de la resolución recurrida; centra la cuestión objeto material del debate invocando en primer lugar la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 d) de la Ley 19/2013 - solicitudes dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente- en relación con el artículo 13 de la misma ley, alegando que la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local no tiene el acuerdo de 4 de mayo de 2017, entre el Gobierno de España y la Comunidad Autónoma del País Vasco, remitiéndose a lo manifestado por la propia SGFAL en la solicitud de interposición del recurso, en la que se manifiesta que dicho *documento no ha sido producido por dicha Secretaría General, pero es que además de ello, no dispone del mismo, en la medida en que no forma parte de expediente administrativo alguno.*

En relación con los argumentos de la resolución recurrida, se invoca en la demanda que la SGFAL no aplica directamente los (pre)acuerdos entre el Gobierno de España y la Comunidad Autónoma, sino que aplica los acuerdos de la Comisión Mixta del Concierto Económico, que es realmente quién acuerda las modificaciones al Concierto Económico.

En segundo lugar, invoca que también concurre la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.a) LTBG, ya que el sistema de financiación de la Comunidad Autónoma del País



Vasco está en proceso de elaboración, puesto que lo que realmente determina el reparto final de los gastos e ingresos es el acuerdo de la Comisión Mixta.

Por su parte, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se opone a la estimación del recurso, rechazando que concurra ninguna de las causas de inadmisión de la solicitud del particular invocadas en la demanda.

Destaca que la solicitud inicial de información se dirigió al Ministerio, y que fue la propia Secretaria General de Financiación Autonómica y Local, la que asumió por su propia decisión la competencia en el asunto, y contestó a la solicitud de acceso a la información mediante acuerdo de fecha 5 de junio de 2017, denegando el acceso al concreto Acuerdo de 4 de mayo de 2017 únicamente en base a lo dispuesto en el artículo 18.1. a), sin que en esa resolución ni en el trámite de alegaciones en el expediente seguido ante el CTBG manifestara no disponer del documento; destaca la sustantividad del documento y su repercusión en la prensa nacional y autonómica.

Tras realizar una serie de consideraciones generales sobre la finalidad de la Ley de Transparencia y el significado del derecho a la información, invoca, en síntesis, que puede deducirse del comportamiento de la Administración es posible sostener fundadamente que el referido acuerdo existe, se produjo, se firmó y produce consecuencias en la realidad de las cosas; que la sucesión de actuaciones y decisiones producidas por la Administración ahora recurrente refleja su voluntad de impedir la efectividad del existente derecho de acceso a la información; que concurren los requisitos establecidos en la Ley para que proceda el derecho de acceso al acuerdo en cuestión y que no concurre ninguna de las causas de inadmisión del artículo 18 de la ley invocadas en la demanda.

TERCERO: Parece oportuno comenzar analizando la finalidad de la Ley de transparencia, los medios o instrumentos establecidos para lograr esa finalidad -y los medios coercitivos en caso de incumplimiento-, los sujetos obligados y el objeto de la obligación en cada caso.



Según el preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno, "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."

Por ello, el articulado comienza señalando que "esta Ley tiene por objeto **ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública**, regular y garantizar el **derecho de acceso a la información** relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las **consecuencias derivadas de su incumplimiento**.

El título I de la Ley regula e incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas mediante un conjunto de previsiones que se recogen en dos capítulos diferenciados y desde una doble perspectiva: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

La denominada **publicidad activa** consiste en el establecimiento de una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I, que habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados. En este punto se incluyen datos sobre información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística.

Además, la Ley configura de forma amplia el **derecho de acceso a la información pública**, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este 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, el artículo 12 de la Ley dispone que "todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley."

Según el artículo 13 "se entiende por **información pública** 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.**"

El artículo 14 establece los **límites generales al derecho de acceso**, cuya aplicación deberá ser siempre "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".

Por su parte, el artículo 18 regula determinadas causas de inadmisión en los siguientes términos:

"1. Se **inadmitirán a trámite**, mediante resolución motivada, las solicitudes:

a) Que se refieran a información que esté en curso de **elaboración** o de publicación general.

b) 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.

c) **Relativas** a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información **cuando** se desconozca el competente.



e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley."

Cabe señalar también que, en relación tanto con los límites generales como con las causas de inadmisión establecidas en el artículo 18, la STS, Sección 3ª, de 16 de octubre de 2017, Rec. 75/2017, considera de interés casacional establecer lo siguiente:

"La 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.

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el art. 18.1 c) de la Ley 19/2013, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de 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 **la limitación prevista en el art. 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.**"*

CUARTO: Como se ha señalado, en la demanda se invoca en primer lugar la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 d), es decir, por considerar que



la solicitud va "dirigida a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente".

En este sentido se invoca en la demanda, pura y simplemente, que la SGFAL "no tiene" el documento solicitado, tratando de justificar tal alegación en los argumentos ya expuestos.

Sin embargo, tal como alega el CTBG, tal alegación no resulta verosímil más que como excusa: en efecto, resulta de lo actuado que la Secretaria General del Ministerio constata, reconoce y asume efectivamente la competencia para resolver sobre la solicitud formulada en el momento en que es presentada; la inadmite por considerar que el documento está en un procedimiento en tramitación; posteriormente manifiesta que y finalmente sostiene que no dispone del mismo porque no forma parte de ningún expediente.

Puede admitirse sin violencia alguna que, en efecto, el solicitado no es un documento producido ni firmado por el titular de la SGFAL, pero ello no es suficiente para estimar que concurre la invocada causa de inadmisión a trámite de la solicitud.

Recordemos que el artículo 13, que hay que poner en necesaria conexión con la causa de inadmisión que examinamos, previene que "se entiende por **información pública** 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, cualquiera de los sujetos obligados deberá proporcionar la información no solo cuando sea el autor o fuente de la información, sino también cuando los documentos o contenidos hayan sido "**adquiridos en el ejercicio de sus funciones**".

Y siendo notorio que el acuerdo en cuestión, de marcada significación política, debe condicionar y constituir la base de la fijación del cupo quinquenal hasta el año 2021, es obvio que la SFGAL debe o debería necesariamente disponer de él para el ejercicio de sus funciones propias, no solo por aquella



admisión de competencia inicial, sino porque, según recuerda la resolución recurrida, estas funciones son las establecidas en el art. 3 del Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en los siguientes términos:

"1. La *Secretaría General de Financiación Autonómica y Local* es el órgano directivo al que corresponde, bajo la autoridad del titular de la *Secretaría de Estado de Hacienda*, la **dirección, el impulso y la coordinación de las competencias** atribuidas **al Departamento en materia de relaciones con las comunidades autónomas**, las ciudades con Estatuto de Autonomía y las entidades que integran la *Administración Local*, y en particular las funciones que se enumeran a continuación:

a) La aplicación y gestión del sistema de financiación autonómica.

b) La valoración de los costes efectivos de los servicios y funciones que se traspasan, la propuesta y adopción de las medidas precisas hasta la incorporación de tales costes al sistema de financiación, así como la gestión del Fondo de Compensación interterritorial y de otros recursos estatales que financian a las Comunidades Autónomas, incluyendo, en su caso, la aplicación y seguimiento de medidas para la gestión coordinada de los mismos en su dimensión financiera.

e) El establecimiento y aplicación de medidas para el seguimiento y coordinación de la información relativa a la actividad normativa y financiera del sector público estatal cuando tenga incidencia en los recursos financieros de las Comunidades Autónomas de régimen común o en la aplicación y seguimiento de los regímenes forales del País Vasco y Navarra.

d) La *Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera* de las Comunidades Autónomas, así como el apoyo, asesoramiento y asistencia técnica a dicho Consejo, y las relaciones con otros órganos de coordinación entre la *Administración General del Estado*, las comunidades autónomas y las corporaciones locales en el ámbito de competencias de la *Secretaría General*.

e) El ejercicio de las facultades atribuidas al departamento en relación con el endeudamiento de carácter



financiero de las comunidades autónomas. En particular, el estudio, informe y propuesta de las normas y medidas relativas al endeudamiento de las comunidades autónomas, la aplicación a las mismas de la normativa correspondiente y su seguimiento.

f) El estudio, informe y propuesta de normas y medidas relativas al régimen tributario de las comunidades autónomas y a los regímenes tributarios especiales por razón del territorio, sin perjuicio de las competencias de la Dirección General de Tributos."

Si a ello unimos las disposiciones contenidas en la Ley 12/2002, por la que se aprueba el concierto económico con el País Vasco, particularmente en el artículo 61, debe concluirse que como se ha adelantado, la SGFAL debería disponer del acuerdo en cuestión y, por lo tanto, no resulta aplicable la causa de inadmisión a trámite invocada.

QUINTO: En segundo lugar se invoca en la demanda la única causa de inadmisión que se opuso en vía administrativa: la prevista en el artículo 18.1 a) de la ley, es decir, por referirse la solicitud a "información que esté en curso de elaboración o de publicación general."

Así, inicialmente se justifica por el Ministerio la denegación en que el acuerdo solicitado "es un documento que está pendiente de completar su tramitación ante la Comisión Mixta prevista en el artículo 61 de la Ley 12/2002," y que "el citado Acuerdo es un documento que sólo adquiere virtualidad en la medida en que su contenido se vea recogido por la Comisión Mixta del Concierto Económico."

Tampoco puede acogerse este motivo de impugnación. Ciertamente, dadas las partes del acuerdo, el Gobierno de España y la Comunidad Autónoma del País Vasco, y su objeto declarado ante la prensa, aportada por el CTBG y disponible en el portal del Ministerio, no parece que tal acuerdo pueda considerarse un trámite o tener encaje en la tramitación regular y ordinaria de un expediente administrativo, en este caso, de los tramitados con alguna de las finalidades previstas en la Ley 12/2002; antes al contrario, también puede considerarse acreditado que el citado acuerdo por supuesto



existe, tiene sustantividad material propia e indudables efectos por si mismo -establecer bases vinculantes para el Concierto Económico-, aunque sea en un plano de estricta oportunidad, y, además, el derecho de acceso a dicho documento en concreto encarna perfectamente el espíritu y sentido de la Ley de transparencia, en cuanto, como se ha señalado más arriba, señala la Ley en su preámbulo "que 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."

Resulta de esto que, en todo caso, puede apreciarse un interés público superior en obtener dicha información, que debe prevalecer sobre la hipotética falta de virtualidad del acuerdo o la necesidad de otros trámites o actuaciones para la plasmación efectiva de lo acordado.

Por lo expuesto, y dando por supuesta la interpretación "estricta, cuando no restrictiva" que debe hacerse tanto de los límites al acceso a la información como de las causas de inadmisión a trámite de las solicitudes, debe estimarse el presente recurso.

SEXTO: Tratándose de un conflicto entre dos administraciones públicas, puede considerarse que la cuestión presenta dudas de derecho bastantes como para no efectuar especial declaración en cuanto a las costas procesales causadas, por aplicación de los criterios establecidos en el art. 139 LJCA.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación



FALLO que desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Abogado del Estado en nombre y representación del **MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA**, contra la resolución de la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 15 de septiembre de 2017, por la que se estima parcialmente la reclamación presentada por ■■■■■ ■■■■■ ■■■■■ ■■■■■ ■■■■■ contra la Resolución del Ministerio de Hacienda y Función Pública de 5 de junio de 2017, debo declarar y declaro que dicha resolución es ajustada a derecho; sin especial declaración en cuanto a las costas procesales causadas en esta instancia.

Contra esta sentencia cabe recurso de apelación en ambos efectos, a interponer ante este mismo Juzgado en el plazo de quince días desde su notificación.

Así lo pronuncio, mando y firmo.

DILIGENCIA DE PUBLICACIÓN Y NOTIFICACIÓN.- La extiendo yo, la Letrada de la Administración de Justicia, para hacer constar que, después de haber sido firmada digitalmente la anterior sentencia por la Ilma. Sra. Magistrado-Juez de este Juzgado, que la ha dictado, se procede a su publicación, notificándose a las partes y dándosele la publicidad en la forma permitida y ordenada en la Constitución y las leyes, de conformidad con el art. 212,1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Doy fe.