



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2326/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: actividad institucional, grupos de interés, huella normativa, arts. 18.1.b) y 14.1.k) LTAIBG, art. 26.4 Ley 50/1997, del Gobierno, precedentes R CTBG 1036/2024.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de agosto de 2025 la reclamante solicitó al MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, al amaro de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG) la siguiente información:

«Con fines de investigación académica, se solicitan los siguientes documentos no publicados en el apartado del Portal de Transparencia correspondiente al Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés:

- Alegaciones remitidas en la consulta pública previa (28.4.2021 al 28.5.2021)
- Alegaciones remitidas en el trámite de audiencia e información pública (14.11.2022 al 5.12.2022)

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



- Informe de la Oficina de coordinación y calidad normativa del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. 15.3.2023

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública. 26.5.2023.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. 22.1.2025».

2. Mediante resolución de 20 de octubre de 2025 se inadmite la solicitud en aplicación de la causa prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, referente a información auxiliar o de apoyo, en los términos siguientes:

«Toda la información requerida se encuentra expresamente contemplada en el mencionado artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que, conforme al mismo, la solicitud debe ser objeto de inadmisión.

No obstante lo anterior, se informa de que en el marco del trámite de consulta pública, desarrollado durante el plazo de un mes (del 28 de abril al 28 de mayo de 2021), se recibieron un total de 29 aportaciones, de las cuales 6 fueron presentadas por particulares, 18 por asociaciones y entidades privadas y 5 por entidades públicas.

Resumidamente, cabe señalar que existió un consenso acerca de optar por un concepto amplio de grupo de interés, no solo aplicable a las organizaciones dedicadas profesionalmente a la actividad de representar a terceros ante los responsables públicos, sino a todos aquellos que realicen actividades de influencia incluyendo a agrupaciones temporales, cuyo objetivo sea el mismo.

[Resumen de otras aportaciones recibidas durante el trámite de consulta pública previa]

Por su parte, en el trámite de audiencia e información pública, se recibieron un total de 367 aportaciones, de las cuales 18 fueron presentadas por particulares, 311 por asociaciones y entidades privadas y 38 por entidades públicas.

[Resumen de otras aportaciones recibidas durante el trámite de audiencia e información pública]».

3. Mediante escrito registrado el 23 de octubre de 2025, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el



Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto su disconformidad con la respuesta recibida, la ausencia de motivación sobre la causa de inadmisión aplicada y que el contenido de la resolución se limita a reproducir «de forma casi literal la información institucional contenida en la nota resumen de la consulta pública previa sobre el Anteproyecto de ley de transparencia e integridad en las actividades de los grupos de interés (https://mpt.gob.es/dam/es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2021/2021-05-29_1/Nota-resumen-APL-Grupos-Interes.pdf)».

4. Con fecha 23 de octubre de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 9 de febrero de 2026 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«Esta Oficina de Conflictos de Intereses considera que los informes solicitados se encuadran en la circunstancia (iii) precitada, por lo que mantiene su criterio y considera que ha dado cumplimiento en tiempo y forma a la solicitud de información formulada por la interesada mediante la Resolución de su Directora de fecha 20 de octubre de 2025».

5. El 10 de febrero de 2026, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 11 de febrero de 2026 en el que reitera que considera falta de motivación la inadmisión de su solicitud, y, respecto de las aportaciones recibidas por el Ministerio en los trámites de participación ciudadana, señala:

«Como ha señalado el Tribunal Supremo en su sentencia de 31 de enero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:481) respecto de este trámite procedimental previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, “no parece necesario, a los efectos del debate suscitado, examinar la importancia que esos trámites tienen en cuanto a la participación ciudadana en la aprobación de normas reglamentarias, aun cuando no está de más que recordemos, acorde a lo aducido en la demanda, la antes mencionada Ley sobre Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno, que contiene un mandato imperativo a las Administraciones para que articulen mecanismo de intervención de los ciudadanos, entre otras facetas, en la aprobación de disposiciones reglamentarias, exigencia que, conforme se declara

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>



en la Exposición de Motivos de la Ley, deja de ser un mero principio inspirador de la actividad de las Administraciones para convertirse en un deber de las Administraciones y un derecho que se reconoce a la ciudadanía”. La relevancia de estos trámites se pone de manifiesto en el hecho de que su omisión, cuando se produce en el seno del procedimiento de aprobación de normas de rango reglamentario, sea determinante de la nulidad de pleno derecho de las mismas».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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*”.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



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.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relativa al Anteproyecto de ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés.

El Ministerio inadmitió la solicitud en aplicación de la causa prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, facilitando únicamente un resumen de las aportaciones recibidas durante los trámites de consulta pública previa y de audiencia e información pública.

4. Se debe, por tanto, analizar si la invocación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG —referida a información «*auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas*»— está justificada respecto al resto de la información solicitada.

La verificación de la concurrencia de la mencionada causa de inadmisión debe partir de la premisa, tantas veces reiterada por este Consejo, de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites y de las causas de inadmisión previstas en los artículos 14 y 18 LTAIBG que, en todo caso se aplicarán ponderando los diversos intereses concurrentes y de forma proporcionada —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)—, dada la amplia formulación y reconocimiento del derecho constitucional de acceso a la información.

Sobre la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG existe una consolidada doctrina de este Consejo en la que se subraya que la apreciación del *carácter auxiliar o de apoyo* de la información ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene), siendo la relación expresada en el artículo 18.1.b) LTAIBG un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

En esta línea, en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se señaló una serie de circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, que la información (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o



entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final (iii) se trate de información preparatoria a de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; y (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Pero también se indicó que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»*. En este mismo sentido, debe subrayarse que, según ha dictaminado la Audiencia Nacional, los informes auxiliares *«son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados»*— (SAN de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357).

5. Sentado lo anterior, la valoración de la cuestión suscitada ha de partir inexorablemente de la doctrina establecida por este Consejo sobre el acceso a la documentación contenida en los expedientes normativos, que ha ido decantándose progresivamente y ha quedado fijada en la Resolución R CTBG 1036/2024, de 16 de septiembre (reiterada, por ejemplo, en la R CTBG 631/2025, de 30 de mayo), en los siguientes términos:

«(...) 6. En este sentido, ha de comenzarse destacando que el Estado español ha firmado y ratificado el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009 (BOE de 23 de octubre de 2023), que está en vigor en nuestro país desde el 1 de enero de 2024. En este tratado internacional se prevé que las limitaciones al derecho de acceso a los documentos públicos «se establecerán específicamente en la ley, habrán de ser necesarias en una sociedad democrática, y proporcionales al objetivo de proteger» alguno de los bienes jurídicos que expresamente se enuncian en una relación tasada (art. 3). De ellos, los únicos potencialmente aplicables como limitación del acceso a los informes y demás documentos generados en el marco de un procedimiento legislativo son los recogidos en las letras a -la seguridad nacional, la defensa y las relaciones exteriores-, b -la seguridad pública- y k -las deliberaciones entre autoridades públicas o en su seno relativas al examen de un asunto-. Los dos primeros tienen su equivalente en las letras a), b), c) y d) del artículo 14.1 LTAIBG, que no han sido invocadas en este procedimiento; y, en todo caso, ha de tenerse presente que, por su propia naturaleza, sólo serán aplicables en casos



excepcionales y únicamente en relación con algún documento concreto, no para limitar el acceso a todos los generados en un procedimiento legislativo.

La protección de «las deliberaciones entre autoridades públicas o en su seno», que tiene su correspondencia en la letra k) del artículo 14.1 LTAIBG, permite justificar la denegación del acceso al contenido de los debates producidos en el Consejo de Ministros o de los órganos que han intervenido en la fase preparatoria del proyecto de ley (en el seno del ministerio proponente o en la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, por ejemplo). También puede justificar en determinados casos -como se ha adelantado- la limitación del acceso a la información preparatoria de la elaboración de un anteproyecto de ley del que aún no ha tomado conocimiento el Consejo de Ministros. Sin embargo, ha de tenerse presente que en la Memoria explicativa (Explanatory report) del Convenio de Tromsø se indica expresamente que la finalidad de esta limitación es «preservar la calidad del proceso de decisión, permitiendo cierto `espacio libre para pensar´», por lo que toda interpretación de este límite que exceda de lo que en una sociedad resulte imprescindible (necesario y proporcionado) para garantizar a los poderes públicos un adecuado espacio de reflexión y deliberación libre de interferencias externas sería incompatible con los parámetros del Convenio. A estos efectos no cabe desconocer que, como ya se ha apuntado, el artículo 3 del Convenio, si bien permite a los Estados establecer por ley limitaciones al derecho, impone como condición que sean necesarias en una sociedad democrática, y proporcionales al objetivo a proteger, de modo que cualquier restricción que se pretenda imponer al derecho de acceso a la información pública ha de superar ese doble test.

En este mismo orden de cosas relativo a los compromisos internacionales, aunque en un plano distinto, no cabe desconocer que, desde el año 2011, España forma parte de la Alianza por el Gobierno Abierto, que promueve «una forma de concebir la acción de gobierno y administración del bien común que sitúa a la ciudadanía en el centro, fundamentada en la transparencia y el acceso a la información pública, la participación y la colaboración».

7. Por otra parte, es necesario tomar en consideración la evolución habida en la jurisprudencia europea sobre esta materia. En particular, es obligado tener en cuenta los pronunciamientos contenidos en la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (TGUE) de 25 de enero de 2023 (ECLI:EU:T:2023:15), en la que se extiende el derecho de acceso a los documentos elaborados en el marco de un procedimiento legislativo, más allá de los generados en los diálogos tripartitos-cuyo acceso ya había reconocido en la Sentencia de 22 de marzo de 2018



(ECLI:EU:T:2018:167)-, a los intercambiados dentro de un grupo de trabajo del Consejo en un procedimiento legislativo que todavía no había concluido, por lo que los razonamientos en los que se basa esta decisión tienen especial relevancia para la cuestión aquí planteada.

El Tribunal comienza recordando que el Derecho primario de la Unión establece una íntima relación de principio que vincula a los procedimientos legislativos con los principios de publicidad y de transparencia. Y, acto seguido, retomando lo ya dicho en una sentencia de julio de 2008 (EU:C:2008:374), recuerda que “es precisamente la transparencia en el proceso legislativo lo que, al permitir que se debatan abiertamente las divergencias entre varios puntos de vista, contribuye a conferir una mayor legitimidad a las instituciones a los ojos de los ciudadanos europeos y a aumentar la confianza de estos. De hecho, es más bien la falta de información y de debate lo que puede suscitar dudas en los ciudadanos, no solo en cuanto a la legalidad de un acto aislado, sino también en cuanto a la legitimidad del proceso de toma de decisiones en su totalidad».

Posteriormente, en línea con lo ya señalado en decisiones previas, razona que, si bien el derecho de acceso está sometido a límites basados en razones de interés público o privado que se concretan en el artículo 4 del Reglamento 1049/2001, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto, de modo que si una institución, órgano u organismo de la Unión decide denegar una solicitud de acceso sobre la base de una de las excepciones previstas en el mencionado artículo debe «explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede perjudicar concreta y efectivamente el interés protegido por dicha excepción, y el riesgo de tal perjuicio debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético».

Tras descartar el carácter sensible de la información solicitada, frente a la alegación del Consejo indicando que la propuesta legislativa aún era objeto de discusiones en curso y que los documentos solicitados no eran exhaustivos y no reflejaban necesariamente las posiciones definitivas de los Estados miembros, el Tribunal responde en los siguientes términos: “según la jurisprudencia, por su propia naturaleza, una propuesta se hace para ser discutida, y no está destinada a mantenerse inalterada tras esa discusión. La opinión pública es perfectamente capaz de comprender que el autor de una propuesta puede modificar su contenido posteriormente. Precisamente por las mismas razones, el autor de una solicitud de acceso a documentos legislativos en el marco de un procedimiento en curso será plenamente consciente del carácter provisional de la información que estos



contienen y del hecho de que esa información está destinada a ser modificada a lo largo de las discusiones en el marco de los trabajos preparatorios del grupo de trabajo del Consejo, hasta que se alcance un acuerdo sobre el texto en su conjunto”.

Y, frente al argumento de que la difusión de la información generaría un riesgo de presiones públicas, recuerda lo ya dicho en decisiones anteriores: “en un sistema basado en el principio de la legitimidad democrática, los legisladores deben responder de sus actos frente al público». Por último, tras recordar que el artículo 10 TUE, apartado 3, establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión y que las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos, concluye que “la manifestación de la opinión pública acerca de una u otra propuesta legislativa forma parte del ejercicio de los derechos democráticos de los ciudadanos de la Unión”.

(...)

9. Las consideraciones expuestas abogan por un reconocimiento amplio del derecho de acceso a la documentación generada o adquirida en el marco de los procedimientos de elaboración de disposiciones normativas. Así se deriva, en efecto, de la estrecha conexión que, en un estado democrático como el español, existe entre el procedimiento legislativo y los principios de publicidad, transparencia y participación en los asuntos públicos. La transparencia en los procesos legislativos es una condición necesaria para que la ciudadanía pueda ejercer con eficacia el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos garantizado en el artículo 23 de nuestra Constitución. El conocimiento de la documentación generada en un procedimiento normativo es esencial para el desarrollo de un debate público abierto, en el que las ciudadanas y los ciudadanos pueden ejercer sus derechos democráticos debidamente informados sobre los efectos positivos y negativos de las medidas proyectadas y sobre las consecuencias de las posibles alternativas. Como ha destacado el TGUE en la sentencia antes mencionada, «el ejercicio por los ciudadanos de sus derechos democráticos presupone la posibilidad de seguir en detalle el proceso de toma de decisiones en el seno de las instituciones que participan en los procedimientos legislativos y de tener acceso a toda la información pertinente». Por otra parte, con el acceso a la información generada en estos procedimientos, no solo se cumple con el deber de rendición de cuentas a la ciudadanía, sino que se refuerza la legitimidad democrática de las normas aprobadas y de las instituciones que las adoptaron o las promovieron.



A ello hay que añadir que en el ordenamiento español el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional, que está reconocido en términos muy amplios, por lo que cualquier restricción de su eficacia debe sustentarse en una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa la proporcionalidad de su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante en sus pronunciamientos desde el año 2017: «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 un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.» (STS de 16 de octubre de 2017 -ECLI: ES:TS:2017:3530, doctrina reiterada en varias posteriores).

10. Los razonamientos expresados en los fundamentos anteriores llevan a concluir que, como regla, debe reconocerse el derecho de acceso a los documentos elaborados o adquiridos en el marco de los procedimientos normativos, no sólo cuando éstos han concluido, sino también cuando están en curso. Y ello porque, sin perjuicio de la relevancia del acceso a la documentación generada en los procedimientos concluidos para conocer cómo se toman las decisiones y para la rendición de cuentas, desde el punto de vista del principio democrático es primordial que la ciudadanía pueda conocer dichos documentos cuando aún existe la posibilidad de desarrollar un debate público abierto sobre sus contenidos. Sólo así se dan las condiciones para el pleno ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos. Conocer las razones de oportunidad y las motivaciones jurídicas de la normativa proyectada, su coste, las previsiones sobre su impacto económico y social, así como las cualificadas opiniones expresadas por los órganos informantes, contribuye a fortalecer el debate público sobre el contenido de la regulación proyectada y sobre su idoneidad para satisfacer los intereses generales.

De ahí que carezca de sentido retrasar el acceso a la documentación hasta el momento posterior a que el Consejo de Ministros haya fijado definitivamente los contenidos del proyecto de ley que remitirá a las Cortes, pues con ello se hurta a la ciudadanía una información de gran trascendencia para conocer cómo se toman las decisiones que les afectan y para participar activamente en el debate público sobre los contenidos de las normas de las que van a ser sus destinatarios.



Las excepciones a esta regla general sobre el acceso, como se ha indicado, deben ser interpretadas restrictivamente y aplicadas con proporcionalidad. En consecuencia, atendiendo a la protección que el artículo 14.1.k) LTAIBG confiere a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión, puede resultar admisible que, en determinadas circunstancias, se limite el acceso a la información preparatoria de un proyecto normativo cuando el órgano competente aún no ha tomado ninguna decisión sobre el mismo, pero la vigencia de dicha limitación ha de quedar circunscrita al tiempo estrictamente necesario para alcanzar la finalidad perseguida. A juicio de este Consejo, en el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley y de los decretos legislativos, la restricción del acceso únicamente estaría justificada, en la medida en que resulte necesaria para garantizar la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión, en la fase previa al trámite del artículo 26.4 de la Ley 50/1997, esto es, con anterioridad la aprobación del anteproyecto por el Consejo de Ministros en “primera vuelta” y la apertura del período de consultas, dictámenes e informes. Una vez que el órgano competente ha fijado los elementos esenciales de la regulación proyectada, el conocimiento de la documentación que se genere en la fase posterior tiene un indudable interés para el desarrollo de un debate abierto sobre sus contenidos, en el que los ciudadanos puedan ejercer eficazmente su derecho fundamental a participar en los asuntos públicos.

El acceso a la información en los términos expuestos no afecta a la garantía de la confidencialidad y el secreto requerido en los procesos de toma de decisión por los órganos competentes (art. 14.1.k) LTAIBG), pues ambos bienes jurídicos quedan suficientemente protegidos a través del secreto de las deliberaciones de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y de las deliberaciones del propio Consejo de Ministros. Este es precisamente el objeto central del límite reconocido en la letra k del artículo 3 del Convenio de Tromsø referido a la protección de «las deliberaciones entre autoridades públicas o en su seno», que, como se ha indicado tiene por finalidad «preservar la calidad del proceso de decisión, permitiendo cierto `espacio libre para pensar´».

Un entendimiento más amplio de las restricciones al acceso, que abarque también los documentos generados en las consultas, dictámenes e informes evacuados en la fase intermedia entre la primera y la segunda vuelta en Consejo de Ministros, resultaría difícilmente compatible con la exigencia de interpretación restrictiva del límite del artículo 14.1.k) LTAIBG, con los parámetros del Convenio de Tromsø y con el derecho a participar en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23 de la Constitución. Únicamente en aquellos supuestos excepcionales en los que el órgano



competente demuestre que la divulgación de los documentos perjudicaría concreta y efectivamente el proceso de decisión, y que el riesgo de tal perjuicio es razonablemente previsible y no meramente hipotético, cabría considerar fundada la aplicación del límite del artículo 14.1.k.)»

La doctrina expuesta aplicada a este caso conduce inexorablemente a la estimación de la solicitud, tanto de las aportaciones realizadas en los trámites de consulta y de audiencia e información pública (con exclusión de los datos de carácter personal de las personas físicas en aplicación de lo dispuesto en el artículo 15.3 LTAIBG), como a las peticiones de los informes emitidos por la Oficina de coordinación y calidad normativa del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes; la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública; y la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. Dichos informes están previstos en la normativa reguladora del procedimiento normativo como trámite preceptivo, por lo que en ningún caso pueden calificarse como información *de apoyo o auxiliar*.

En relación con los informes, es preciso subrayar que la negativa a conceder el acceso resulta particularmente infundada en el presente caso por cuanto no se trata de un proyecto normativo en fase de elaboración gubernamental, sino de un Proyecto de Ley que fue aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 28 de enero de 2025 y remitido al Congreso de los Diputados acompañado de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre el mismo según exige el artículo 88 de la Constitución, entre los que se encuentran los tres informes solicitados que, conforme a la práctica habitual, se encuentran publicados en la página web del Congreso.

6. En consecuencia, por las razones expuestas, se debe estimar la reclamación e instar al Ministerio a facilitar el acceso a la información solicitada, con la única salvedad de que en el caso de las aportaciones realizadas en los trámites de consulta y de audiencia e información pública deberán anonimizarse las presentadas por personas físicas, habida cuenta de que en estos supuestos en la ponderación exigida por el artículo 15.3 LTAIBG prevalece el derecho a la protección de los datos de carácter personal.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente al MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés:

- *Alegaciones remitidas en la consulta pública previa (28.4.2021 al 28.5.2021), debidamente anonimizadas.*
- *Alegaciones remitidas en el trámite de audiencia e información pública (14.11.2022 al 5.12.2022), debidamente anonimizadas.*
- *Informe de la Oficina de coordinación y calidad normativa del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. 15.3.2023*
- *Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública. 26.5.2023.*
- *Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. 22.1.2025*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>



conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, 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](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2026-0320 Fecha: 19/03/2026

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>