



Resolución 38/2022

S/REF: 001-063022

N/REF: R/0003/2022; 100-006227

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática

Información solicitada: Informes de elaboración del Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de la directiva de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de noviembre de 2021 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA, al amparo 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:

«Todos los informes, especialmente el dictamen del Consejo de Estado, que consten en el expediente de elaboración del Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a

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

determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes. Publicado en el B.O.E núm. 263, de 3 de noviembre de 2021.»

2. Ante la falta de respuesta, mediante escrito registrado el 3 de enero de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido resumido:

«(...)

Que a fecha de hoy no ha recibido resolución relativa a la referida solicitud, por lo que entiende desestimada la misma por silencio administrativo negativo, según lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

(...)

CUARTO.- Que el acceso a la "huella normativa " de los procesos legislativos no está sujeto a causas de inadmisión o a límites al derecho de acceso se pone de manifiesto en el hecho de que las administraciones públicas más transparente incluyen estos documentos en su publicidad activa.

Así, son de gran interés las siguientes apreciaciones que se realizan en el portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León sobre la denominada huella normativa: <https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/es/transparencia/huella-normativa.html>

No hay por tanto impedimento para que los informes y dictámenes preceptivos emitidos se divulguen, así como las alegaciones efectuadas por todos los actores que intervienen en el proceso o la respuesta dada a ellas. Toda esta información es relevante a la hora de conocer no solo el espíritu y finalidad de la norma sino también las distintas modificaciones producidas a lo largo de su tramitación, desde su concepción original, hasta el texto final que vaya a aprobarse.

Una mayor transparencia de estos procesos fomentará la participación ciudadana en la conformación del contenido final de las normas, garantizará que las decisiones sean más motivadas y razonables y permitirá conocer qué y quienes influyen directa o indirectamente en las reglas que todos deberemos observar".

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

Algo similar puede leerse en la web de transparencia del Ayuntamiento de Madrid.

Por todo cuanto antecede, SOLICITA A ESE CONSEJO que previos los trámites de rigor, estime la presente reclamación y resuelva en el sentido de que debe darse acceso a la documentación solicitada.»

3. Con fecha 4 de enero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas.

4. El 18 de enero de 2022, el reclamante presentó alegaciones complementarias en las que manifestó lo siguiente:

«1. Que con fecha de hoy ha recibido - fuera de plazo-, a través del Portal de la Transparencia, la Resolución a la solicitud de acceso en su día planteada, suscrita por el Secretario General Técnico-Director del Secretariado del Gobierno.

(...)

3. Que, a juicio del que suscribe, la documentación remitida no es toda la solicitada.

Así, no se adjunta la "Memoria abreviada del análisis de impacto normativo". Aunque en la solicitud de acceso se alude a "todos los informes ... ", parece obvio que la "Memoria" no deja de ser un informe; de la misma forma que el "Dictamen" del Consejo de Estado es también un informe.

Asimismo, del apartado 4.5 (Descripción de la tramitación) del Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa se desprende que constan en el expediente derivados de otras iniciativas normativas previas (que después se han recogido en el Decreto-Ley) informes relativos al análisis de las consultas o informaciones públicas realizadas.

Estos informes son de interés para analizar la génesis el Decreto-Ley.

4. Que, por tanto, parece que no se ha dado el acceso íntegro a lo solicitado, sino un acceso parcial sin motivar la denegación de lo no entregado.

5. Que el que suscribe reitera su reclamación ante ese Consejo.

Por todo cuanto antecede, SOLICITA A ESE CONSEJO que previos los trámites de rigor, estime la presente reclamación y resuelva en el sentido de que debe darse acceso a la siguiente documentación:

- *Memoria abreviada del análisis de impacto normativo.*
- *Informes relativos al análisis de las consultas o informaciones públicas realizadas que puedan constar en el expediente.»*

5. El 22 de febrero de 2022 se recibió escrito de alegaciones del MINISTERIO DE PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA, en el que se manifiesta lo siguiente:

«Este Ministerio comparte las consideraciones realizadas por el interesado en su reclamación inicial, como lo prueba la resolución que le ha sido notificada el 18 de enero de 2022, que se adjunta a este escrito, remitiéndole copia del dictamen del Consejo de Estado nº 878/2021, así como el Informe nº 2412021, de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, elaborados ambos en relación con el proyecto de Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.

Por el contrario, no resultan admisibles las razones que fundamentan la solicitud de información adicional, remitida al Consejo por el interesado con fecha 18 de enero de 2022, dado que no se considera que la información inicialmente solicitada por él le haya sido facilitada de manera incompleta.

En primer lugar, la memoria del análisis de impacto normativo no constituye un informe, en el sentido empleado por la normativa reguladora del procedimiento administrativo. Se trata de un documento esencialmente descriptivo, con una regulación específica (artículo 26.3 de la Ley del Gobierno), que es elaborado por el órgano directivo que está tramitando el proyecto normativo. En cambio, los informes son solicitados por ese órgano tramitador a otros órganos o entidades, y aparecen regulados en el apartado 5 del citado artículo 26. El primer párrafo de este apartado establece lo siguiente:

A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto. Parece claro que la memoria del análisis de impacto normativo, ni es recabada de otras instancias por

del órgano tramitador, ni tiene por objeto garantizar el acierto y la legalidad de la norma proyectada.

En cuanto a los informes sobre consultas e informaciones públicas cuyo contenido fue en parte recogido en el proyecto de real decreto-ley, hay que decir que no forman parte propiamente del “expediente de elaboración del Real Decreto-ley 24/2021”, tal y como se recoge en la solicitud de información inicial, sino de expedientes normativos tramitados por otros ministerios, que no han sido finalizados como tales, como consecuencia de la incorporación de parte de su contenido al borrador inicial de un nuevo expediente, el que daría lugar al Real Decreto-ley 24/2021.

En virtud de lo anteriormente expuesto, SOLICITA que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada.»

6. El 23 de febrero de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 13 de junio de 2022, se ha recibido escrito, con el siguiente contenido:

«Visto el 13 de junio de 2022 por acceso casual a Sede electrónica CTBG, sin haber recibido aviso previo por e-mail. No me aparece ningún documento en el "Notificaciones de su expediente". Me reitero en lo dicho hasta la fecha.

Se está produciendo una gran demora en la resolución de este asunto.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG³](#) y en 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#) se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

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

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a los informes de elaboración del Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de la directiva de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

El Ministerio requerido, según consta en el expediente y se recoge en los antecedentes, no respondió al solicitante en el plazo legalmente establecido en el artículo 20 LTAIBG, sin que conste causa o razón alguna que lo justifique ni se notificó ampliación alguna al solicitante. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al indicar que *con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta*.

Transcurrido, pues, el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, se ha de entender que la solicitud ha sido desestimada en virtud de lo previsto en el artículo 20.4 LTAIBG y, en consecuencia, expedita la vía para interponer reclamación ante este Consejo al amparo del artículo 24 LTAIBG.

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

No es posible obviar, en cualquier caso, que interpuesta ya la reclamación ante este Consejo, el organismo requerido facilitó al solicitante copia del dictamen del Consejo de Estado nº 878/2021, así como del Informe nº 2412021, de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, elaborados ambos en relación con el reclamado proyecto de Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre.

La entrega de la mencionada información provocó que el reclamante presentase un escrito de alegaciones complementarias en el que puso de manifiesto que la información proporcionada es incompleta pues no le han sido entregados ni la *Memoria abreviada del análisis de impacto normativo*, ni los informes referidos *al análisis de las consultas o informaciones públicas realizadas que puedan constar en el expediente*. El organismo requerido, en sus alegaciones ante este Consejo, señala que esa petición excede de la solicitud inicial.

4. Centrada la cuestión en los términos expuestos, procede, se adelanta ya, la estimación de esta reclamación. Es cierto que, tal como alega el Ministerio en su escrito de alegaciones, la solicitud de información inicial contenía una referencia genérica a *todos los informes* realizados y emitidos para la tramitación del citado Real Decreto-Ley; pero también lo es que estamos ante un derecho que, tal y como ha subrayado el Tribunal Supremo en diversas ocasiones [entre otras, las SSTs de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS: 2017:3530) o la de 2 de junio de 2022 (ECLI:TS:2022:2272)], aparece configurado de forma amplia tanto en su reconocimiento como en su regulación legal, lo que impide aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

Esa configuración amplia impone, por un lado, una interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de las limitaciones a su ejercicio, previstas en el artículo 14 LTAIBG, como de las causas de inadmisión de solicitudes de información contempladas en el artículo 18 LTAIBG; y, por otro lado, exige la motivación *expresa y detallada* y la aplicación proporcionada de tales limitaciones o denegaciones de acceso.

En atención a ello, no resultan pertinentes interpretaciones literales o rigoristas de los términos de la solicitud de información que comporten una restricción del alcance material del derecho, pues ello supondría un menoscabo injustificado y desproporcionado del mismo. Esto es, la garantía del derecho de acceso a la información exige que la solicitud de información sea interpretada conforme a la pretensión, cuando es inequívoca, que se deduzca de ella.

Constatada la voluntad de acceder a la información del expediente normativo de referencia, lo relevante no es el *nomen* o denominación del documento al que se pretende acceder, sino

la incidencia y la relevancia de su contenido en el proceso de toma de decisiones que desemboca en la aprobación de la norma.

En este sentido no pueden aceptarse las consideraciones vertidas por el Ministerio de que la *memoria de impacto normativo* no es un informe (sino que tiene una naturaleza descriptiva) o que los *otros informes* (elaborados en relación con iniciativas normativas previas que, finalmente, se integraron en el Real Decreto-Ley 24/2021) no forman parte del expediente de elaboración de esta norma sino de expedientes inconclusos de otros Ministerios.

En definitiva, no se aprecia, en este caso, esa motivación expresa y detallada de la concurrencia de algún límite o alguna causa de inadmisión; pues, evidentemente, la naturaleza jurídica de la memoria de impacto normativo (y su consideración o no como informe) o el hecho de que determinados informes tuvieran su origen en iniciativas normativas previas de otros departamentos no constituyen causas legales de inadmisión de la solicitud de acceso a la información o límites a su ejercicio. Cabe reiterar, en este punto, que *«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»* —STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS: 2017:3530)—.

Conviene recordar, en cualquier caso, que este Consejo ya se ha pronunciado en diversas ocasiones en relación con el acceso a la información de expedientes de tramitación normativa, poniendo de manifiesto que *el concepto de elaboración o fase de publicación* no puede proyectarse sobre todos y cada uno de los documentos que integran un expediente en tramitación. Esto es, una cosa es que la tramitación del texto normativo en cuyo proceso de elaboración se ha ido generando información aún no haya finalizado (y por tanto, sí puede afirmarse que está en elaboración) y otra cosa, muy distinta, es que los documentos ya generados o elaborados en el proceso de redacción de dicho proyecto normativo puedan ser considerados como información en elaboración —vid. R/346/2021, de 3 de septiembre—.

En definitiva, en caso de disponerse de informes finalizados u otros documentos correspondientes a trámites ya consumados, dada su condición de información pública que obra en poder del órgano que lleva a cabo la tramitación de la norma, su acceso deberá facilitarse siempre que no concurra alguna otra causa de inadmisión que, se reitera, habrá de ser interpretada de forma estricta.

Además, ciertamente, deberá tomarse en consideración, en todo caso, que el legislador ha querido vincular el conocimiento de los documentos o informes que conforman el expediente de un proyecto normativo al previo conocimiento del mismo por parte del órgano decisorio,

ya sea por la vía de la emisión de un dictamen que, con carácter preceptivo o facultativo se haya solicitado, ya sea debido a la titularidad de la iniciativa legislativa.

No puede obviarse, finalmente, que en este caso el expediente normativo ya ha finalizado, como evidencia la posterior aprobación de la norma en cuestión.

5. En definitiva, de acuerdo con lo hasta ahora expuesto, procede la estimación de esta reclamación pues no se ha motivado de forma expresa y detallada la concurrencia de algún límite o de alguna causa de inadmisión de la solicitud de acceso a la información que, por otra parte, tampoco se aprecia por este Consejo de Transparencia, por lo que procede facilitar la memoria de impacto normativo y aquellos otros informes que hayan sido relevantes en la tramitación del Real Decreto-Ley 24/2021 en relación con las aportaciones de las consultas públicas, que se encuentren en el ámbito de disposición del Ministerio.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información, relacionada con el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de la directiva de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público

- Memoria abreviada del análisis de impacto normativo.
- Informes relativos al análisis de las consultas o informaciones públicas realizadas que puedan constar en el expediente.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 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 conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), 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, ante los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo de Madrid, 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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&tn=1&p=20181206#a9>