



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 29/05/2023
HASH: 03d08896a6676b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-073155

N/REF: R-0972-2022 / 100-007660 [Expte. 1564-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE JUSTICIA

Información solicitada: Expediente de anteproyecto de ley (Registro oficial de traductores e intérpretes)

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 21 de octubre de 2022 al MINISTERIO DE JUSTICIA, 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:

«A la Secretaria General Técnica de este Ministerio, como centro directivo competente para la resolución de las solicitudes formuladas al amparo de la referida ley, el acceso al expediente del Anteproyecto de Ley por el que se regula el registro oficial de traductores e intérpretes en el ámbito de la administración de justicia.

El contenido del petitum es:

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

- 1- *Remisión de copia de la documentación obrante relativa al referido anteproyecto de ley y de la memoria de Análisis de Impacto Normativo, así como de las aportaciones realizadas en el trámite de consulta pública previa.*
 - 2- *Información del estado concreto de la tramitación del expediente, de conformidad con lo establecido en el artículo 53.1, apartados a) y e) de la referida ley; y de la previsible apertura del trámite de audiencia e información pública*
 - 3- *Copia de los estudios y consultas efectuadas para garantizar el acierto y la legalidad del texto*
 - 4- *Copia del informe de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios*
 - 5- *Copia del informe de la Secretaría General Técnica.»*
2. El MINISTERIO DE JUSTICIA dictó resolución con fecha 3 de noviembre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« (...) Una vez analizada la solicitud, esta Secretaría General Técnica resuelve no conceder la información solicitada conforme a lo dispuesto por el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (...).

En relación a la petición de documentación e información (...) esta Secretaría General Técnica considera que lo solicitado responde a información generada en el procedimiento de producción de un texto normativo, todavía en proceso de elaboración, por lo que dicha información se encuentra amparada por el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y por tanto, en el momento actual se deniega el acceso a la información.

En un momento posterior, la Secretaría General Técnica publicará el texto del anteproyecto así como su memoria justificativa, en la que se incluirá la información recibida en el trámite de consulta pública previa en el portal web del Ministerio de Justicia, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades, que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la transposición.»

3. Mediante escrito registrado el 14 de noviembre de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

« (...) El anteproyecto que se desea conocer tiene su fundamento en la directiva 2010/64 de 20 de octubre relativa a la interpretación y traducción en los procesos penales y la directiva 2012/12 UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de mayo de 2012 relativa al derecho a la información en los procesos penales, llevamos pues 12 años de retraso en la creación del registro oficial de traductores e intérpretes en el ámbito de la Administración de Justicia que obligaba la directiva. La directiva fue traspuesta en España por medio de la Ley Orgánica 5/2015 de 27 de abril por la que se reformó parcialmente la ley de Enjuiciamiento civil, sin embargo, en lo relativo a la creación del registro esta última norma no procedió ni a su regulación ni al establecimiento de medios para su implantación al reservar, según estableció su disposición final primera, su desarrollo a una ley específica posterior. Estamos hablando pues de un anteproyecto que lleva 7 años en “curso de elaboración”.

Deseamos solicitar la intervención de este consejo, al no estar de acuerdo con la respuesta denegatoria y a este respecto, indicamos que el artículo 13 de la LTAIBG dispone expresamente que el objeto de una solicitud de acceso puede ser información 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, el hecho determinante para que una información pueda ser solicitada es que la misma se encuentre disponible para el organismo o entidad al que la solicitud haya sido dirigida debido a que la haya generado o la haya obtenido en el ejercicio de sus funciones.

Queremos indicar aquí un hecho ajurídico o metajurídico: el anteproyecto fue facilitado a una comisión de representantes de asociaciones de traductores con una obligación de confidencialidad, es decir, es notorio para el colectivo que el anteproyecto está redactado. Esta asociación desea publicar dicho anteproyecto en su boletín y hacerlo público para el colectivo.

Juzgamos importante recordar la Sentencia 15/2018, de 14 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 en el PO

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

33/2019 en el siguiente sentido: (...) no pudiéndose obviar que la información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso sin perjuicio de que pueda no existir un repositorio común a todos los órganos de contratación del grupo Fomento, aspecto que, como se ha expuesto, no guardaría relación con la causa de inadmisión, de forma que, a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13 de la Ley.

Atendiendo a lo anterior, no puede obviarse a nuestro juicio que el anteproyecto tiene la consideración de información pública tal y como se define en la LTAIBG y obra en poder de la Administración al haber sido elaborado en el ejercicio de sus funciones.

Respecto de la causa de inadmisión alegada, recogida en el art. 18.1 a) de la LTAIBG, la misma ha sido analizada en varias ocasiones por este Consejo de Transparencia. Así, por ejemplo, en la Resolución R/0202/2016 o R/0341/2017, y más recientes R/0516/2019 y R/0671/2019 en la que se concluía lo siguiente:

(...) debe recordarse que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado sobre que la causa de inadmisión relativa a que la información se encuentre en proceso de elaboración debe diferenciarse claramente del hecho de que la información, si bien finalizada, se encuentre relacionada o se haya realizado en el marco de un procedimiento que aún no ha finalizado.

Así, por ejemplo, en la R/0177/2018 se razonaba lo siguiente:

Siendo cierto lo anterior, debe tenerse en cuenta, no obstante, que, según ya ha dictaminado este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (por ejemplo, en la resolución R/0117/2017), que no debe confundirse información en curso de elaboración con expediente en desarrollo o tramitación. Es decir, puede que un expediente se encuentre inacabado, como parece ser éste el caso y, sin embargo, en el mismo se haya finalizado información o documentos como, en principio y salvo indicación en contrario de la Administración, parecería ser éste también el caso.

Así, en el precedente mencionado se razonaba lo siguiente:

Argumenta el Ministerio que el Estudio Informativo solicitado se quedó en curso de elaboración y no llegó a ser culminado, dándose por finalizado antes de que llegara a formarse; no se llegó a culminar la redacción del estudio informativo y por tanto no existe un documento validado por el Ministerio de Fomento, ni siquiera para el trámite de información pública que debería realizarse de forma previa a la aprobación del proyecto.

A juicio de este Consejo de Transparencia, no resulta de aplicación, al presente caso, esta causa de inadmisión de la solicitud, dado que no debe confundirse información acabada con información pública del artículo 13 de la LTAIBG, relativa a documentos o contenidos. Asimismo, aquella está pensada para inadmitir aquellas solicitudes de acceso a la información/documentación que no están aún acabadas, pero que han de estarlo próximamente, razón por la que se entiende que están todavía en fase o en curso de elaboración o de publicación. Es decir, podría plantearse que carece de esa condición de contenido o documento en poder de un organismo público sujeto a la LTAIBG al que se refiere el artículo 13 de la norma, precisamente porque es información inacabada.

Por ello, aunque el expediente aún esté en curso, a juicio del infrascrito parte de la información que se solicita ya existe y, de hecho, se ha facilitado de forma “confidencial” por lo tanto, puede ser proporcionada al constituir información pública en el sentido del art. 13 de la LTAIBG.»

4. Con fecha 15 de noviembre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE JUSTICIA a fin de que presentase las alegaciones que considerase pertinentes. El 22 de noviembre de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...) El expediente relativo al Anteproyecto de Ley por el que se regula el Registro Oficial de Traductores, Traductoras e Intérpretes en el ámbito de la Administración de Justicia se ha sometido a consulta pública previa desde el 27-05-2022 al 11-06-2022.

A fecha de hoy el expediente no se ha elevado a Consejo de Ministros en primera vuelta para su aprobación e inicio de la tramitación prelegislativa, por lo que la información solicitada se refiere a información a la que todavía no se puede tener acceso por estar en trámite de elaboración el expediente íntegro (...).

En este supuesto, se recuerda que la aplicación de esta causa de inadmisión, debe entenderse relacionada con dos hechos:

- que la información solicitada se genera en el seno de un proceso de tramitación y elaboración de un texto normativo sin concluir, por lo que no puede incluirse dentro del concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIPBG, y*
- que la misma será publicada y será accesible con carácter general en un tiempo que puede ser considerado como razonable.*

En este caso, la información solicitada forma parte del procedimiento de elaboración de un anteproyecto de ley, que todavía no ha sido objeto de aprobación por el Consejo de Ministros, y que como información de relevancia jurídica que debe ser publicada por las Administraciones Pública, tal y como se deduce del artículo 7 de la LTAIBG en su letra d) será objeto de publicación en el portal de transparencia, cuando sea solicitado dictamen al Consejo de Estado.

En esta línea, es conveniente señalar que el CTBG en Resolución 1010/2021, de 7 de junio de 2022, entiende que el art. 7.d) mencionado “al hablar de memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos se refiere a un expediente terminado, entendido como tal que el texto normativo haya sido aprobado. Por tanto, considerando que es la administración la que se incluye en el ámbito de aplicación de la Ley y que el artículo 7 indica que las obligaciones de publicidad que el mismo prevé vinculan a las Administraciones Públicas, puede concluirse que dicho precepto se refiere al expediente de elaboración de textos normativos concluido en el ámbito del Poder ejecutivo”

El CTBG, entiende además “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 y, por lo tanto, de la competencia para aprobar los Proyectos de Ley”

De otro modo, y tal y como ha recogido el CTBG en la citada Resolución “si el acceso se produce antes de la aprobación por el Consejo de Ministros y de que el texto del ya Proyecto de Ley y su expediente se remita a las Cortes Generales, podría llegar a afectar al juego de las funciones constitucionales que la Constitución Española atribuye al Gobierno y al poder legislativo en el procedimiento de producción normativa.”

En todo caso, se recuerda que los informes solicitados serán incluidos en la MAIN del Anteproyecto de Ley Orgánica del Derecho de Defensa y en sus anexos, y dicha MAIN publicada en el portal de transparencia, cuando sea solicitado dictamen al Consejo de Estado.»

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.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

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

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

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

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>

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

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 al expediente del anteproyecto de ley para la regulación del registro oficial de traductores e intérpretes en el ámbito de la administración de justicia.

El Ministerio requerido resuelve denegar el acceso a la información solicitada con fundamento en la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG, por cuanto la información está en proceso de elaboración, señalando que el *expediente no se ha elevado a Consejo de Ministros en primera vuelta para su aprobación e inicio de la tramitación prelegislativa, por lo que la información solicitada se refiere a información a la que todavía no se puede tener acceso por estar en trámite de elaboración el expediente íntegro; y que la misma será objeto de publicación «en un momento posterior, (...) con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.»*

Posteriormente, en fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación, el Ministerio aclara el estado procedimental del expediente normativo, que ya ha sido sometido a consulta pública previa, pero está pendiente de *«elevación a Consejo de Ministros en primera vuelta para su aprobación e inicio de la tramitación prelegislativa.»*

4. Centrada la cuestión en los términos descritos, corresponde verificar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG, según el cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *«[q]ue se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general».*

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión, partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

5. Sentado lo anterior, no puede desconocerse que en otros asuntos similares —por todas, la resolución R CTBG 2022-519, de 21 de diciembre (con cita de la resolución R/331/2022)— este Consejo ha señalado que:

« (...) en el marco del acceso a la información pública es preciso tener en cuenta la necesidad de garantizar a las autoridades públicas un espacio deliberativo libre de perturbaciones que puedan afectar a la decisión final orientada a satisfacer el interés general, exigencia estrechamente relacionada con el principio de eficacia de la actuación pública y que encuentra reflejo en el límite del artículo 14.1.k) LTAIBG, relativo a la “garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión”. Sin embargo, este límite, al igual que los demás legalmente establecidos, tiene que interpretarse y aplicarse en sentido estricto, por lo que su vigencia ha de quedar circunscrita al tiempo estrictamente necesario para alcanzar la finalidad perseguida. En consecuencia, una vez que se haya adoptado la correspondiente decisión administrativa, la restricción decae en la medida en que haya dejado de ser necesaria para garantizar el buen desarrollo del proceso deliberativo interno de los órganos competentes.

(...)

Aun siendo cierto que la fase gubernamental de elaboración de las leyes no culmina hasta la aprobación definitiva del correspondiente Proyecto de Ley en Consejo de Ministros y su remisión a las Cortes Generales, la exigencia de interpretación restrictiva de los límites al derecho de acceso obliga a circunscribir la protección del proceso deliberativo mediante la restricción del acceso a los informes previos al período anterior a la aprobación de los anteproyectos de ley en Consejo de Ministros y la consiguiente publicación del texto “en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades” conforme dispone el artículo 26.6 de la Ley 50/1997. Lo contrario no sólo contraviene la exigencia de interpretación restrictiva de los límites a los derechos sino que resultaría incongruente con el hecho de que el proceso deliberativo inicial ya ha concluido con la adopción de un texto el cual, además, se tiene que publicar precisamente con la finalidad de que la ciudadanía pueda valorarlo y realizar las aportaciones que considere oportunas.»

6. La aplicación de la doctrina reseñada a este caso conduce a la desestimación de la reclamación, pues, según declara formalmente el Ministerio requerido, la información se encuentra en fase de elaboración, de modo que el anteproyecto solicitado aún no ha adquirido la condición de tal, al no existir un texto definitivo para su elevación en primera vuelta al Consejo de Ministros al objeto de su toma en consideración con arreglo a lo previsto en el artículo 26.4 de la citada Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

A estos efectos, conviene recordar que la causa de inadmisión invocada [artículo 18.1.a) LTAIBG] debe entenderse únicamente justificada cuando la información no está aún disponible (en curso de elaboración), o va a ser publicada en breve plazo de tal manera que será accesible con carácter general, como aquí acontece, al encontrarse el texto solicitado en la fase inicial de la tramitación pre-legislativa, debiendo publicarse en el momento en el que, tras la toma en consideración por el Consejo de Ministros, se «soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes» con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7 b) LTAIBG.

7. En consecuencia, en virtud de cuanto acaba de exponerse, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE JUSTICIA.

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 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, 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-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&p=20230301&tn=1#dacuarta>