



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00086181

N/REF: 403/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO

Información solicitada: Dictamen del Consejo de Estado.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1076 Fecha: 25/09/2024

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 25 de enero de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO, 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:

«En mi condición de [REDACTED] de Derecho constitucional y [REDACTED] de la Cátedra de Buen Gobierno de la Universidad de [REDACTED] solicito copia del Dictamen dictado por el Consejo de Estado el 25 de enero de 2024 (n. 1276/2023) sobre el Proyecto de Real Decreto de desarrollo de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca».

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



2. El MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO con fecha 5 de marzo de 2024 dio respuesta escrita al interesado vía correo electrónico en la que le indicaba que la información sobre dictámenes del Consejo de Estado debía solicitarla en el siguiente enlace: consultas.consejo@consejo-estado.es. Por correo electrónico también de 5 de marzo de 2024 dirigió el interesado su solicitud al Consejo de Estado, obteniendo de éste respuesta escrita (por ese mismo medio) en los siguientes términos:

«Esta norma no ha sido publicada su resolución en el BOE, en cuanto se publique pondremos nuestro dictamen correspondiente a dicho expediente en nuestra base de dictámenes publica de nuestra página web, vía BOE. El Ministerio tiene todo el expediente, incluido el dictamen del Consejo de Estado.»

3. Mediante escrito registrado el 11 de marzo de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que, tras relatar los antecedentes anteriores, puso de manifiesto que:

«(...), ambas instituciones han declinado darme acceso a una información de relevancia jurídica. No hay razones para que el Ministerio haya remitido la solicitud al Consejo de Estado cuando se trata de un dictamen que obra en su poder. Del mismo modo, tampoco parece justificado denegar una solicitud de acceso a la información por considerar que, llegado el caso, se publicará con carácter general. Se trata de una condición que no sabemos si se producirá o no (el que llegue a aprobarse el real decreto), por lo que no puede considerarse que se trate de una información “en curso de publicación general” a los efectos de las causas de inadmisión previstas en el art. 18.1.a de la ley. Existe un interés en acceder a la misma con independencia de la suerte final del proyecto de real decreto. Por todo lo expuesto, considero que el Ministerio, en primer lugar, y luego el Consejo de Estado, deberían haberme dado acceso a la información requerida.»

4. Con fecha de registro de salida de 12 de marzo de 2024, 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 considerara pertinentes. El 22 de marzo de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito de alegaciones en el que señalaba lo siguiente:

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



«Primera. - El día 25 de enero de 2024 tuvo entrada en el Portal de la Transparencia solicitud de acceso a la información pública formulada al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, formulada por [REDACTED] en la que solicitaba copia del Dictamen dictado por el Consejo de Estado (n. 1276/2023) sobre el Proyecto de Real Decreto de desarrollo de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Dicha solicitud quedó registrada con el número 001-86181.

Segunda. - Una vez analizado el objeto de su petición, se comprueba que el dictamen a que se refiere la solicitud del reclamante forma parte de un expediente en tramitación, por lo que se le sugirió que se dirigiera al Consejo de Estado en demanda del documento por el que se interesa.

Tercera. - El interesado presentó escrito de reclamación ante ese Consejo (...) aduciendo que el Consejo de Estado no le proporcionará el dictamen hasta que no sea publicado en el Boletín Oficial del Estado y que el mismo obra en poder de esta Secretaría General Técnica. Y considera que no existen razones para que no le sea remitido el mencionado documento.

Cuarta. - De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 18/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, está prevista, de forma específica, la publicación tanto de los proyectos normativos como de las memorias e informes que forman parte del procedimiento de elaboración de la norma, como es el dictamen del Consejo de Estado.

Así, una vez concluido el procedimiento de elaboración de la norma, y a través del Portal de Transparencia, se lleva a cabo su publicación, sin que proceda su difusión antes de que finalice el mismo, ya que, como ha señalado ese Consejo en su Resolución 0340/2016, de 20 de octubre, “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, como ocurre en el caso que nos ocupa” (...).».



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 resolver 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*”.

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 al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO el acceso al dictamen emitido por el Consejo de Estado durante el procedimiento de elaboración del Real Decreto de desarrollo de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca.

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>



Según se hace constar en el expediente administrativo, en un primer momento, el Ministerio reclamado instó al interesado a que dirigiera su petición ante el propio Consejo de Estado, el cual, por su parte, declaró que, entretanto se publicara el expediente de tramitación del Reglamento en su base de datos, el interesado debía remitirse al Ministerio concernido toda vez que la información solicitada estaba en su poder, al formar parte del expediente de tramitación de una norma impulsada por él.

Frente a la reclamación formulada por el interesado en la que alegó que tanto una como otra institución habían declinado finalmente el proporcionarle la información sin motivación, manifestó que no podía justificarse -como defendía el Ministerio- denegar esa solicitud de acceso con el argumento de que, llegado el caso, se publicaría con carácter general y que mientras tanto al estar “*en curso de publicación general*” resultaba de aplicación la causa de inadmisión del art. 18.1.a de la LTAIBG.

El Ministerio reclamado, insistió en sus alegaciones que la solicitud del interesado versaba sobre un expediente en tramitación, y que una vez publicada la norma se publicaría también el referido expediente al amparo del meritado art.7 LTAIBG, sin que procediera su difusión antes de que finaliza su tramitación normativa.

4. Sentado lo anterior, corresponde verificar si efectivamente en el presente caso, concurre o no la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG esgrimida por el Ministerio reclamado, por cuya virtud se dispone que: «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*».

Para ello debemos partir del hecho de que la solicitud de la que trae causa la presente reclamación presenta la singularidad de que tiene por objeto la información obrante en el expediente de elaboración de un proyecto normativo que aún no ha sido aprobado definitivamente como Real Decreto por el Consejo de Ministros, pero sobre el que ya ha recaído el dictamen del Consejo de Estado -conforme a lo dispuesto en el artículo 26.7 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno- y por ende, hallarse en el momento inmediatamente anterior a su aprobación definitiva, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.8 de la referida norma, que dispone que: «8. *Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación (...)*».

Precisa destacar que sobre esta cuestión se ha pronunciado recientemente este Consejo en la R CTBG 1036/2024, cuya fundamentación jurídica procede traer aquí



a colación, toda vez que su argumentación resulta plenamente aplicable al caso en cuestión, con independencia de que en aquel caso el producto normativo en fase de elaboración era una norma con rango de ley, mientras que en el presente, se trata de una norma de rango reglamentario.

En esta Resolución el Consejo decía textualmente lo siguiente:

«(...)

Se diferencia, así, tanto de los casos en los que se pretende el acceso a los documentos integrantes del expediente de un Proyecto de Ley aprobado definitivamente por el Consejo de Ministros para su remisión a las Cortes Generales, como de aquellos otros en los que se solicita el acceso a la información preparatoria del borrador de un anteproyecto de ley cuando aún no ha sido objeto de conocimiento por el Consejo de Ministros, en lo que habitualmente se conoce como “primera vuelta” dentro de la fase gubernamental del procedimiento legislativo y cuya regulación se recoge en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997 antes reproducido⁷.

Esta circunstancia es relevante por cuanto este Consejo tiene establecida ya una doctrina clara en relación con los dos supuestos que se acaban de mencionar. Así, en los casos en los que se solicita la información obrante en un expediente normativo que ya ha concluido su tramitación (sea con la aprobación definitiva por el Consejo de Ministros de una disposición reglamentaria o con la aprobación por dicho órgano de un proyecto de ley, de un real decreto-ley, o de un real decreto legislativo, para su remisión a las Cortes Generales) viene reconociendo el pleno derecho de acceso al contenido del expediente habida cuenta del interés público en su conocimiento desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas y la inexistencia de límites legales que lo impidan o lo condicionen.

Por otra parte, también tiene declarado que es preciso tomar en consideración la necesidad de garantizar a las autoridades públicas un espacio deliberativo libre de perturbaciones que quedan afectar a la decisión final orientada a satisfacer el interés general, exigencia que está estrechamente relacionada con el principio de eficacia de la actuación pública y que encuentra su reflejo en el límite consagrado en el artículo 14.1.k) LTAIBG, relativo a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión. La protección de estos bienes jurídicos puede justificar, en determinados casos, la limitación del derecho de acceso a la información preparatoria de un anteproyecto de ley del que aún no ha tomado conocimiento el Consejo de Ministros, si bien dicha limitación habrá de tener un carácter temporalmente limitado, pues su vigencia ha de quedar

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336&p=20240802&tn=1#a26>



circunscrita al tiempo estrictamente necesario para alcanzar la finalidad perseguida (véase, en este sentido, la resolución R/311/2022).

En cambio, en relación con los supuestos en los que el acceso a la información generada u obtenida en el marco de un procedimiento normativo se solicita en el período que media entre la toma de conocimiento en primera vuelta y la aprobación definitiva del proyecto de ley por el Consejo de Ministros, únicamente existen algunos pronunciamientos del Consejo de Transparencia lejanos en el tiempo cuyos fundamentos deben ser examinados y, en su caso, matizados, a la luz de la situación actual, atendiendo a los compromisos internacionales adquiridos por España, la evolución de la jurisprudencia europea y la propia práctica de la Administración.

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 democrática 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 colegisladores 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».

8. En tercer lugar, a la hora de resolver la presente reclamación no se puede desconocer la existencia de precedentes creados por la propia Administración en los que se concede el acceso a informes y otros documentos pertenecientes a expedientes normativos en tramitación. En este sentido, aunque la práctica seguida por los departamentos ministeriales es desigual, además de la resolución del Ministerio de Hacienda y Función Pública de 31 de agosto de 2023 aportada por el reclamante, constan en los archivos del Consejo otras resoluciones departamentales en las que también se reconoce el acceso a documentos generados en el marco de procedimientos normativos con anterioridad a su aprobación definitiva por el Consejo de Ministros.



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 supongan 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).

11. En el caso que nos ocupa el Ministerio no sustenta la denegación del acceso en el límite del artículo 14.1.k sino en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG, que permite la inadmisión a trámite, mediante resolución motivada, de las solicitudes «que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general»), justificando su aplicación en el hecho de que el Anteproyecto de Ley de Información Clasificada se encuentra actualmente en curso de elaboración y tramitación, sin que se haya producido su elevación al Consejo de Ministros para su aprobación, en su caso, como Proyecto de Ley.

En relación con la aplicación de esta causa de inadmisión existe una consolidada doctrina de este Consejo en la que, aparte de la ineludible exigencia de interpretación estricta, se indica que su ámbito se circunscribe a los supuestos en los que la información se encuentra aún en proceso de elaboración o va a ser publicada en un futuro cercano. Junto a ello, se ha subrayado en reiteradas ocasiones que no cabe confundir la noción de documento en elaboración con la de expediente en tramitación. Aun cuando un expediente no esté concluso, en su seno puede haber documentos ya perfeccionados, cuya elaboración sí ha concluido, de suerte que entran a formar parte del ámbito material del derecho de acceso a la información pública por cuanto éste abarca todos los «contenidos» y «documentos» en poder de alguno de los sujetos obligados por la LTAIBG que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. De ahí que la causa de inadmisión prevista en la letra a) del artículo 18.1 LTAIBG no aplique a los documentos perfeccionado pertenecientes a un expediente en tramitación porque, por definición, no constituyen «información que esté en curso de elaboración».

Las condiciones de aplicación expuestas no concurren en este caso, pues, aun cuando el proyecto se encuentre pendiente de su aprobación definitiva por el Consejo de Ministros, los documentos solicitados no se encuentran en elaboración sino que ya han sido emanados y remitidos por los órganos informantes. En consecuencia, no cabe acoger la excepción invocada.



Por otra parte, no se dan los presupuestos descritos en el fundamento anterior que permitirían fundar una aplicación excepcional del límite del artículo 14.1.k), pues no se ha justificado ni se aprecia que la divulgación de los documentos solicitados perjudicaría concreta y efectivamente el proceso de decisión del Consejo de Ministros.

12. En definitiva, por las razones expuestas, la presente reclamación ha de ser estimada».

5. En aplicación de la argumentación jurídica expuesta procede acordar la estimación de esta reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO, de fecha 5 de marzo de 2024.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

«copia del Dictamen dictado por el Consejo de Estado el 25 de enero de 2024 (n. 1276/2023) sobre el Proyecto de Real Decreto de desarrollo de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca».

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO 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 23.1⁸](#), 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

⁸ <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](#)⁹, 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](#)¹⁰.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1076 Fecha: 25/09/2024

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>