



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-074975

N/REF: 762/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES).

Información solicitada: Documentación sobre el Anteproyecto de Ley de Información Clasificada.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de diciembre de 2022 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES), 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:

«Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de Información Clasificada (dictamen núm. 1897/2022), así como todos los documentos obrantes en el expediente de tramitación del Proyecto de Ley (MAIN, informes sobre los

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



resultados de trámites de audiencia o información pública, otros informes, etcétera)».

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 10 de febrero de 2023, 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 en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«(...) PRIMERO.- Que existe un absoluto silencio administrativo respecto a la solicitud de acceso.

SEGUNDO.- Que es muy difícil atajar jurídicamente una desestimación por silencio administrativo de una solicitud de acceso, dado que el reclamante desconoce si la Administración se basa en alguno de los límites establecidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013.

TERCERO.- Los documentos solicitados no están incursos en ninguna de las causas de inadmisión (artículo 18) ni en ninguno de los límites al derecho de acceso (artículo 14), previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

CUARTO.- Que resulta bochornoso, poco respetuoso y antidemocrático que los solicitantes de acceso a los documentos obtengan la callada por respuesta a sus solicitudes

QUINTO.- Que debe tenerse en cuenta que un procedimiento legislativo transparente -y en tiempo real- es uno de los requerimientos del principio del Estado de Derecho.

A continuación, se hace referencia al primer Informe de la Comisión Europea sobre la situación del Estado de Derecho en la Unión Europea en el que se subraya que el Estado de Derecho está consagrado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea como uno de los valores comunes a todos los estados y que el mismo engloba el principio de legalidad, que implica «un proceso de promulgación de leyes transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas». Asimismo, se cita la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 25 de enero de 2023 en la que se subraya que «es precisamente la transparencia en el proceso

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



legislativo lo que, al permitir que se debatan abiertamente las divergencias entre diversos puntos de vista, contribuye a conferir mayor legitimidad a las instituciones a los ojos de los ciudadanos europeos y a aumentar la confianza de éstos.»

Y concluye indicando que «Por “huella normativa” se entiende el conjunto de documentos y contenidos que se generan en el proceso de tramitación de las normas, especialmente en su fase prelegislativa o gubernamental. Se refiere al expediente completo de elaboración, que incluye, sin ánimo de exhaustividad, todo tipo de informes, dictámenes y memorias de impacto, intervenciones y análisis de las aportaciones en relación a los trámites de información y audiencia públicas, etcétera. La “huella normativa” y su acceso por el público es fundamental para la rendición de cuentas, tanto ex ante (permitiendo el debate público en tiempo real) como ex post a la adopción de la norma».

4. Con fecha 2 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES) 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 14 de marzo de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...) Como se ha indicado en el apartado de antecedentes, con fecha 7 de marzo de 2023 se resolvió la solicitud de acceso a la información inadmitiéndola a trámite, conforme a lo previsto en el artículo 18.1.a) de la citada Ley 19/2013.

En la motivación de la resolución se señalaba lo siguiente:

“En el presente procedimiento, el interesado solicita distintas informaciones relativas al Anteproyecto de Ley de Información Clasificada, el cual se encuentra actualmente en curso de elaboración y tramitación siguiendo el procedimiento legalmente establecido en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sin que se haya producido hasta la fecha la elevación del citado Anteproyecto al Consejo de Ministros para su aprobación, en su caso, como Proyecto de Ley.

A mayor abundamiento, debe tenerse presente la doctrina sentada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno desde su Resolución de 20 de octubre de 2016 para aquellos casos en los que, como sucede en el presente supuesto, «el propio órgano al que corresponde constitucionalmente la iniciativa legislativa, esto es al



Gobierno, aún no ha tenido conocimiento de la información solicitada por el reclamante», donde el Consejo estableció, en suma, que:

“(…) este Consejo de Transparencia, en una interpretación sistemática de la norma, entiende 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 [el Gobierno], 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.”.

En consecuencia, debe inadmitirse a trámite la solicitud, en aplicación del referido artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, así como de acuerdo con la doctrina citada del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por encontrarse la información pretendida en curso de elaboración o de publicación general, sin que se haya producido hasta la fecha la aprobación del Anteproyecto de Ley de referencia por parte del Consejo de Ministros, órgano al que corresponde la iniciativa legislativa”.

Por tanto, este Departamento ha procurado respuesta a la solicitud, si bien en el presente caso la resolución fue notificada después del vencimiento del plazo estipulado en la Ley».

5. Con posterioridad, el reclamante ha presentado ante el Consejo en fechas sucesivas diversos escritos que han sido incorporados al expediente para su valoración:
- Escrito en el que se traslada la Recomendación de la Defensora del Pueblo Europeo de 4 de abril de 2023 sobre cómo el Consejo Europeo manejó una solicitud de acceso público a la opinión legal sobre la propuesta de directiva de la UE sobre salarios mínimos adecuados (Caso 1834/2022/NH).
 - Escrito en el que sugiere al Consejo resolver al unísono siete reclamaciones por él presentadas en distintas fechas, relativas al acceso a la denominada “huella normativa” de proyectos o anteproyectos de disposiciones normativas (Expedientes 609/2023, 762/2023, 834/2023, 1046/2023, 1207/2023, 1727/2023, 2013/2023), y la conveniencia de dictar un criterio interpretativo uniforme.
 - Escrito en el que adjunta resolución del Secretario General Técnico-Director del Secretariado del Gobierno por la que se concede tardíamente el pleno acceso



a la información objeto de la reclamación 609/2023 ante el Consejo (*Todos los documentos obrantes en el expediente de tramitación del Proyecto de Ley de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de las actuaciones notariales y registrales; y de adaptación normativa a los Convenios internacionales sobre responsabilidad civil por daños nucleares, aprobado en el Consejo de Ministros de 31 de octubre de 2022*), y reitera la sugerencia de resolución al unísono de las reclamaciones pendientes y la conveniencia de dictar un criterio interpretativo uniforme.

- Escrito en el que acompaña resolución del Ministerio de Hacienda y Función Pública, recaída en el expediente 00001-00081140, por la que se resuelve conceder el acceso a la información solicitada (*“Todo lo actuado hasta la fecha en el expediente del “Anteproyecto de Ley de modificación parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en materia de responsabilidad patrimonial del estado legislador por daños derivados de la infracción del derecho de la Unión”; entre otros: informes recabados por los ministerios proponentes, aportaciones a la consulta pública ya cerrada y fichas de valoración de las aportaciones a la consulta pública”*), subrayando que se concede el acceso al contenido de un expediente normativo que continúa en trámite lo que, a su juicio, pone de manifiesto que no existe justificación plausible para denegar el acceso a la “huella normativa” de los expedientes normativos cuando se encuentran en curso y, reitera la sugerencia al Consejo de resolución al unísono de las reclamaciones pendientes sobre la materia.
- Escrito en el que presenta queja por el retraso en resolver los expedientes de reclamación 762/2023 y 1727/2023.

R CTBG
Número: 2024-1036 Fecha: 16/09/2024

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del](#)

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



Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴, el presidente de esta 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, 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 el acceso al dictamen n.º 1897/2022, del Consejo de Estado, sobre el Anteproyecto de Ley de Información Clasificada, así como a todos los documentos obrantes en el expediente de tramitación del Proyecto de Ley.

El Ministerio requerido no respondió en plazo a la solicitud, por lo que, con arreglo al artículo 20.4 LTAIBG, se entendió desestimada por silencio y expedita la vía para interponer la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, el Ministerio adoptó una resolución, de fecha 7 de marzo de 2023 (que remite en la fase de alegaciones de este procedimiento), en la que se acuerda

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>



inadmitir a trámite la solicitud en virtud del artículo 18.1.a) LTAIBG por considerar que versa sobre información que está *en curso de elaboración o de publicación general*.

El reclamante, por su parte, tras la recepción de la resolución denegatoria, envía al Consejo sucesivos escritos, que se incorporan el expediente, en los que traslada diversos pronunciamientos de la Defensora del Pueblo Europeo, del Ministerio de la Presidencia y del Ministerio de Hacienda y Función Pública sobre la cuestión tal y como se recoge en los Antecedentes. A la vez, sugiere al Consejo, en varias ocasiones, que resuelva al unísono siete reclamaciones por él presentadas sobre la materia.

4. Habiéndose tomado en consideración la propuesta de resolución simultánea de las reclamaciones, sin embargo, una vez analizadas se aprecia que, aun versando sobre cuestiones similares, cada una de ellas posee características singulares que requieren motivaciones y pronunciamientos diferenciados. En consecuencia, se ha procedido a dictar las correspondientes resoluciones a medida que se ha completado la tramitación y el análisis de los respectivos expedientes y se ha procedido a un estudio y valoración más detenidos de la presente en atención a su mayor complejidad.
5. 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 Proyecto de Ley por el Consejo de Ministros, pero que sí ha superado el trámite previsto en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (*«Cuando la disposición normativa sea un anteproyecto de ley o un proyecto de real decreto legislativo, cumplidos los trámites anteriores, el titular o titulares de los Departamentos proponentes lo elevarán, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Consejo de Ministros, a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.»*)

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 reproducido.

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 puedan 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 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 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»*.

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 concluido, 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 perfeccionados 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.

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 DE LA PRESIDENCIA, MEMORIA DEMOCRÁTICA Y RELACIONES CON LAS CORTES (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES).

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, MEMORIA DEMOCRÁTICA Y RELACIONES CON LAS CORTES (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

«Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de Información Clasificada (dictamen núm. 1897/2022), así como todos los documentos obrantes en el expediente de tramitación del Proyecto de Ley (MAIN, informes sobre los resultados de trámites de audiencia o información pública, otros informes, etcétera»

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, MEMORIA DEMOCRÁTICA Y RELACIONES CON LAS CORTES (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES) 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 23.1⁷](#), 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>