



## Resolución 1010/2021

**S/REF:** 001-061013

**N/REF:** R/01010/2021; 100-006118

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Justicia

**Información solicitada:** Transposición de la Directiva sobre protección de las personas que informen de infracciones del Derecho de la Unión

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 27 de septiembre de 2021 la reclamante solicitó 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«El próximo 17 de diciembre de 2021 vence el plazo para llevar a cabo la transposición en España de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (en adelante, la Directiva).*

*De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, el pasado*

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

*27 de enero de 2021 finalizó el plazo para la realización de aportaciones durante el trámite de consulta pública abierto en relación con la transposición de la referida Directiva al ordenamiento jurídico español.*

*A la luz de lo anterior, y según lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se solicita conocer el estado de tramitación del expediente de transposición de la referida Directiva al ordenamiento jurídico español así como acceso a los documentos integrantes del mismo.»*

2. Mediante resolución de fecha 28 de octubre de 2021, el MINISTERIO DE JUSTICIA contestó a la solicitante lo siguiente:

*«Una vez analizada la solicitud, esta Secretaría General Técnica informa lo siguiente.*

*Para dar cumplimiento al mandato de transposición de la Directiva, del que ha sido designado el Ministerio de Justicia como responsable, el Ministro de Justicia constituyó un grupo de trabajo dentro de la Comisión General de Codificación que ya finalizó su labor.*

*De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, y en particular, con carácter previo a la elaboración del texto, se sustanció el trámite de consulta pública a través del portal web del Ministerio de Justicia, que se publicó el 7 de enero, con efectos desde el 8 hasta el 27 de enero de 2021.*

*En la actualidad, el Ministerio de Justicia trabaja ya una propuesta de regulación en el ordenamiento jurídico español de la norma europea con el fin de elevarlo próximamente al Consejo de Ministros para recabar los informes convenientes y preceptivos, así como los dictámenes preceptivos, y dar audiencia e información pública a los ciudadanos, conforme establece el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.*

*Por ello, en estos momentos, el texto está en fase de tramitación administrativa.*

*(...)*

*En consecuencia, cuando llegue ese momento, durante el tiempo preciso para cumplimentar el trámite de información pública, se hará público el borrador de texto de transposición de la Directiva en la página web del Ministerio de Justicia.*

*Sin perjuicio de ello, se hará público el texto que se traslade al Consejo de Estado para recabar su dictamen, según se deriva del artículo 7.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

*De conformidad con lo dispuesto en la letra a) del apartado 1 del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: "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.*

*b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas."*

*Por todo lo expuesto, una vez analizada la solicitud, esta Secretaría General Técnica resuelve inadmitir la solicitud de acceso a la información requerida por ser el texto todavía un borrador interno en curso de elaboración o de publicación, constituyendo los documentos integrantes del expediente, además, borradores o propuestas, si bien es previsible que una versión del texto se haga pública próximamente, y entonces el interesado podrá acceder a él.»*

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 26 de noviembre de 2021, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido :

*«1.- La alegación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 a) de la LTAIBG, efectuada por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia en su resolución, resulta incongruente al no venir limitada a aquella información en curso de elaboración, como pudiera ser el texto del proyecto normativo, sino extenderse a otros documentos integrantes del expediente ya finalizados, tales como las aportaciones recibidas durante el trámite de consulta pública.*

*Por su parte, suponiendo que el bien jurídico que se pretende proteger mediante la denegación de la información solicitada pudiera venir referido al secreto y eficacia del proceso decisonal por los órganos competentes en el marco de procedimientos de elaboración normativa, la Secretaría General Técnica debiera haber alegado el límite previsto en el 14.1.k de la LTAIBG referido a las garantías en los procesos de toma de decisión. No obstante, adviértase que de conformidad con el artículo 14.2 de la LTAIBG: "la aplicación de los límites*

---

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

*será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”.*

*Contrariamente, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia se limita a efectuar una denegación en bloque sobre la totalidad de la documentación obrante en el expediente de elaboración normativa considerado, evitando cualquier valoración o juicio de proporcionalidad respecto del eventual daño que su acceso, ya sea parcial, podría ocasionar al bien jurídico que se pretende proteger.*

*De este modo, se blinda al escrutinio público la totalidad de la documentación obrante en el expediente de elaboración normativa, o en el mejor de los casos, su conocimiento quedaría postergado a un momento ulterior –sea el caso de los apartados b) y c) del artículo 7 de la LTAIBG-. En consecuencia, este razonamiento para proceder a denegar el acceso a la información solicitada resultaría contrario al criterio mantenido por este CTBG y reiterada jurisprudencia así como al propio espíritu de la LTAIBG.*

*2.- En línea con lo anterior y particularmente incongruente resulta la denegación del acceso de determinados documentos integrantes del expediente, tales como las aportaciones recibidas durante el trámite de consulta pública –en cumplimiento con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno-. Respecto de las mismas, su denegación podría parecer contradictoria con la misma naturaleza perseguida por el trámite y consistente en mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas.*

*Lo anterior se vería agravado si atendemos al hecho de que el acceso a las aportaciones anonimizadas efectuadas durante el trámite de consulta pública ha sido reconocido por otros organismos gubernamentales en el seno de procedimientos normativos en curso, como se desprende de, entre otras, la Resolución del CTBG de 4 de junio de 2021, en el expediente R/0115/2021.*

*3.- Finalmente, tampoco procedería siquiera alegar como causa de inadmisión de la solicitud ahora considerada la prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, contrariamente a lo efectuado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia en su resolución.*

*Y ello en la medida en que, como tiene declarado este CTBG, “a nuestro juicio, no puede atribuirse una naturaleza auxiliar o de apoyo a documentación que ha sido generada en el transcurso de la elaboración de una propuesta normativa y que, como tal, conforma el expediente de tramitación del mismo y que, igualmente debido a su relevancia e incidencia en*

*el texto que finalmente es remitido al Consejo de Estado para finalizar su tramitación antes de ser aprobado como Proyecto de Ley, forma parte de la documentación enviada a dicho órgano consultivo para su examen” (Véase entre otras, la Resolución del CTGB de 20 de octubre de 2016 en el expediente R/0340/2016 en conjunción con lo dispuesto en su Criterio 6/2015).*

*A la luz de lo expuesto, la reclamante interpone reclamación al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En su virtud, solicita que sea anulada la resolución contra la que se interpone esta reclamación y sea reconocido su derecho de acceso a la información en los términos expuestos en la solicitud inicialmente presentada.*

4. Con fecha 29 de noviembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas; lo que efectuó mediante escrito presentado en fecha 16 de diciembre de 2021 en el que se manifiesta lo siguiente:

*«(...)En relación a lo alegado por la recurrente en este punto 1, este Departamento considera que lo solicitado sí es información en curso de elaboración en el sentido del artículo 18.1 a), por cuanto el texto en cuyo proceso de elaboración se han ido generando esos documentos aún no ha finalizado. En otras palabras, el Anteproyecto de Ley está en curso de elaboración, y de igual modo, nota que se extiende a los documentos generados en el proceso de redacción de dicho Proyecto. Este es criterio sostenido por el CTBG, en una interpretación sistemática de la norma (R/0340/2016). Sin embargo, y aun cuando mantenemos que estamos ante un proyecto en curso de elaboración, cabe valorar el hecho de que el objeto de la consulta es información cuyo conocimiento es relevante para la adopción de una decisión que es competencia del Gobierno como titular de la iniciativa legislativa.*

*En este punto debe tenerse en cuenta que la propia LTAIBG prevé la publicación de determinada información sobre expedientes de proyectos normativos con carácter previo a que sean aprobados por el Consejo de Ministros y a que, por lo tanto, adquieran la condición de Proyecto de Ley. Así, el artículo 7 de la LTAIBG prevé en sus letras b) y d) la publicación de la siguiente información: b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes.*

*En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.*

*d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.*

*Nada se dice, no obstante, acerca del momento de la publicación. A pesar de ello, debe significarse que en la letra b) del artículo 7 antes transcrito se condiciona [a] la publicación del texto, en el caso de que se soliciten dictámenes a órganos consultivos, al momento en que estos se soliciten. Es decir, se condiciona al conocimiento del órgano al que se va a solicitar dictamen la publicación del texto sometido a su consideración. Siguiendo este argumento, también puede entenderse que la letra d) mencionada, 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 lo tanto, partiendo de que la Administración está incluida 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.*

*Por todo lo anterior, conforme al criterio del Consejo de Transparencia, en una interpretación sistemática de la norma, ha de entenderse 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, como ocurre en el caso que nos ocupa.*

*En cuanto al punto 3 de la reclamación, (...) el Consejo de Transparencia aprobó en 2015 su criterio interpretativo nº 6 sobre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b), alegada en el presente caso. En dicho criterio se indica, principalmente, que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar la aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo. Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.*

*Esta SGT quiere destacar que, en la presente reclamación, el objeto de la solicitud es información que se considera preparatoria de la actividad de la SGT para iniciar la tramitación*

*del texto del anteproyecto de transposición de una Directiva UE, de modo que, cuando se realiza la consulta pública previa, que regula el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo Común de las AAPP, en relación con el art. 26 de la Ley 50/1997, del Gobierno, de lo que se trata con ella es de poder contar con un sondeo previo de la opinión de la ciudadanía en los temas afectados por la Directiva.*

*Con este trámite inicial, y según el criterio interpretativo CI/006/2015 del CTBG, sobre causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo, la información recibida en la consulta pública previa, constituiría información de apoyo y de carácter preparatorio, que está siendo de utilidad para poder obtener una aproximación a las expectativas y consideraciones ciudadanas en relación a la transposición de la directiva citada.*

*Próximamente, la Secretaría General Técnica publicará el texto del anteproyecto así como su memoria justificativa, 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.*

*En consecuencia, por lo expuesto anteriormente, se solicita que se tengan en cuenta estas alegaciones formuladas y sea desestimada la reclamación presentada.»*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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 Gobierno<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), 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<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o*

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

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

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

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



*documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».*

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a la información relativa al estado de tramitación del expediente de transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva sobre protección de las personas que informen de infracciones del Derecho de la Unión, así como el acceso a los documentos integrantes del mismo, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

La Administración resolvió detallando a la solicitante los trámites realizados. Así, puso de manifiesto que el Ministerio constituyó un grupo de trabajo dentro de la Comisión General de Codificación cuya labor ya ha finalizado; que, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en relación con el artículo 26 de la Ley del Gobierno y *«con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, y en particular, con carácter previo a la elaboración del texto, se sustanció el trámite de consulta pública a través del portal web del Ministerio de Justicia, que se publicó el 7 de enero, con efectos desde el 8 hasta el 27 de enero de 2021.»* Puntualiza, a continuación, que se trabaja en una propuesta de regulación con el fin *«de elevarlo próximamente al Consejo de Ministros para recabar los informes convenientes y preceptivos, así como los dictámenes preceptivos, y dar audiencia e información pública a los ciudadanos, conforme establece el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.»* Concluye señalando que el texto está en fase de tramitación administrativa y que se publicará con posterioridad para dar trámite de información pública.

Finalmente añade que, dado lo anterior, no procede el acceso a la información contenida en el expediente al concurrir las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 a) y b) LTAIBG.



4. La determinación del objeto de la solicitud de información inicial que se ha puesto de relieve en el fundamento jurídico anterior resulta relevante, pues, en lo relativo a la consulta sobre el *estado de tramitación* del expediente de transposición al ordenamiento jurídico español de la citada Directiva puede considerarse que la solicitante recibió la respuesta adecuada que le informaba sobre las fases realizadas y las actuaciones a cumplimentar seguidamente. Por tanto, la reclamación se circunscribe a la inadmisión de la pretensión de que se le faciliten todos los documentos que integran el expediente normativo con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18.1.a) y b) de la LTAIBG.
5. Por lo que concierne al acceso a los documentos que integran un expediente normativo — tanto a los resultados de las consultas previas, como a las alegaciones realizadas en el trámite de información pública y los diversos informes obrantes en el mencionado expediente—, este Consejo de Transparencia se ha pronunciado ya en diversas ocasiones (aplicando el criterio 6/2015 al que aluden ambas partes en este procedimiento) respecto de los interrogantes que ahora se suscitan y que pueden sistematizarse de la siguiente forma: (i) si, en estos casos, puede invocarse con éxito la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) de LTAIBG; (ii) si la documentación que integra un expediente de tramitación normativa puede considerarse información auxiliar o de apoyo a efectos de la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG.

En cualquier caso, la respuesta a ambos interrogantes debe partir de la premisa general de la aplicación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión previstas en el citado artículo 18 de la LTAIBG, dada la formulación amplia del derecho de acceso a la información, y conforme a lo establecido en la jurisprudencia [entre otras, STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)]. Esa interpretación restrictiva de las causas de inadmisión exige que su aplicación vaya precedida de una *motivación clara y suficiente* respecto de la concurrencia de la causa de inadmisión de que se trate en el caso concreto. En este caso, la resolución de inadmisión contiene una argumentación suficiente desde la perspectiva formal, si bien debe contrastarse su contenido con los criterios establecido por este Consejo respecto de las causas de inadmisión aplicadas.

6. Entrando a analizar la procedencia de la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) de la LTAIBG conviene recordar que, como se ha manifestado en múltiples ocasiones, debe entenderse relacionada con el hecho de que la información, al no estar disponible (en curso de elaboración) o estar prevista su publicación de tal manera que pueda ser accesible con carácter general, no puede proporcionarse en el momento en el que se da respuesta a la solicitud. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es, por tanto, que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal

manera, que, en un plazo de tiempo razonable, podrá ser accesible con carácter general. Se destaca, así, que son circunstancias que no están llamadas a prolongarse en el tiempo, sino que dichas situaciones finalizarán con la elaboración de la información (debiendo permitirse a partir de ese momento el acceso) o con su publicación.

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

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

7. Por lo que concierne a la pretendida concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIGB no puede obviarse el criterio consolidado de este Consejo de Transparencia según el cual *es la naturaleza de la información solicitada, y no su denominación* lo que debe tenerse en cuenta a la hora de considerar de aplicación dicha causa de inadmisión.

Partiendo de esta premisa y de la diversa naturaleza de los documentos que integran un expediente de tramitación normativa, conviene recordar que, en relación con el acceso a las aportaciones realizadas durante el trámite de consulta pública, este Consejo puso de relieve en la R/70/2021, de 25 de mayo de 2021, que *«este trámite tiene por objeto recabar la opinión de ciudadanos, organizaciones y asociaciones con carácter previo a la elaboración de un proyecto normativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Se trata, en consecuencia, de opiniones, aportaciones, ideas y sugerencias a título particular o profesional, que pueden llegar a integrarse o no de manera más o menos literal en el Anteproyecto de Ley de referencia. Ello convierte a esta información en auxiliar puesto que no manifiesta necesariamente la posición de un órgano o entidad, no sirviendo, en consecuencia, para el control de la actividad pública perseguido por la LTAIBG.»*

Por lo tanto, desde esta perspectiva, procede la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG respecto de ese tipo de aportaciones que constituyen información preparatoria o de sondeo que no necesariamente se integra con posterioridad en el proceso normativo o que no resultan relevantes en el procedimiento de conformación de la voluntad del órgano.

A conclusión diferente se ha de llegar, sin embargo, respecto de las aportaciones realizadas por particulares y entidades en el trámite de audiencia e información pública posterior; pues en ese caso, dichas aportaciones sí son tenidas en cuenta y valoradas y se integran con posterioridad en la memoria de impacto normativa. En este sentido, ya se puso de manifiesto en la R/340/2016 que *«en lo relativo a las alegaciones formuladas por ciudadanos o entidades que hubieran participado en el procedimiento de consulta pública abierto con ocasión de la elaboración de propuestas normativas, este Consejo de Transparencia, en las resoluciones dictadas en los expedientes R/0214/2015 y R/0491/2015 ya avaló el acceso al contenido de dichas alegaciones, indicando en la última de las resoluciones mencionadas sobre todo teniendo en cuenta que los trámites de audiencia llevados a cabo forman parte del expediente remitido al Consejo de Estado al objeto de que este organismo pudiera elaborar su dictamen, que es preceptivo de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.»*

En definitiva, el criterio de este Consejo es que *«no puede atribuirse una naturaleza auxiliar o de apoyo a documentación que ha sido generada en el transcurso de la elaboración de una propuesta normativa y que, como tal, conforma el expediente de tramitación del mismo y que, igualmente debido a su relevancia e incidencia en el texto que finalmente es remitido al Consejo de Estado para finalizar su tramitación antes de ser aprobado como Proyecto de Ley, forma parte de la documentación enviada a dicho órgano consultivo para su examen.»*

8. No obstante lo anterior, se puntualizaba en la mencionada R/340/2016, de 21 de octubre, que debe atenderse *«a los efectos que podrían producirse derivados del acceso a información del hecho de que 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.»* Y en este sentido se afirmaba que:

*«En este punto debe tenerse en cuenta que la propia LTAIBG ya prevé la publicación de determinada información sobre expedientes de proyectos normativos con carácter previo a que sean aprobados por el Consejo de Ministros y a que, por lo tanto, adquieran la condición de Proyecto de Ley.*

*Así, el artículo 7 de la LTAIBG prevé en sus letras b) y d) la publicación de la siguiente información:*

*b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.*

*d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.*

*Nada se dice, no obstante, acerca del momento de la publicación. A pesar de ello, debe significarse que en la letra b) del artículo 7 antes transcrito se condiciona la publicación del texto, en el caso de que se soliciten dictámenes a órganos consultivos, al momento en que estos se soliciten. Es decir, se condiciona al conocimiento del órgano al que se va a solicitar dictamen la publicación del texto sometido a su consideración.*

*Siguiendo este argumento, también puede entenderse que la letra d) mencionada, 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 lo 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.*

*Por todo lo anterior, 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, 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.»*

8. La aplicación de los criterios mantenidos en los precedentes expuestos conduce, se adelanta ya, a la desestimación de esta reclamación. En efecto, con las salvedades que se acaban de poner de relieve —concernientes al significado de información *en elaboración* o en trámite de publicación general y/o de *información auxiliar o de apoyo*— lo cierto es que en el momento en que se formuló la solicitud y la resolvió el Ministerio resultaban aplicables las causas de inadmisión alegadas —por un lado, porque las aportaciones de la consulta previa no se integran en el proceso de decisión y por ello pueden ser consideradas como información auxiliar o de apoyo y, por otro lado, porque el momento del acceso al resto de la

información estaba condicionado temporalmente porque el órgano destinatario (el Consejo de Ministros) aún no había tomado conocimiento de ella—.

Por otra parte, no puede obviarse el hecho de que, una vez decaídos los condicionantes, el Ministerio de Justicia ha publicado la información en su página web, donde se puede acceder tanto al texto del anteproyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción por la que se transpone la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, como a la Memoria del Análisis del Impacto Normativo, en la que se hace constar las alegaciones y observaciones aportadas por personas físicas, entidades y otros órganos públicos al contenido de la regulación.

### 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 fecha 28 de octubre de 2021.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>7</sup>](#), 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 octubre<sup>8</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

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

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>