



El acceso oportuno a los documentos legislativos («huella normativa») para el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la participación y el escrutinio en los asuntos públicos

Isaac Ibáñez García

Abogado (España)

Máster en Tributación / Asesoría Fiscal por el CEF

amicuscuriae1964@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0003-2290-1363>

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Xabier Arzoz Santisteban, don Borja Carvajal Borrero, doña Itziar Gómez Fernández, don Nicolás González Deleito y don José Luis Zamarro Parra.

Extracto

Como viene advirtiendo certeramente la Defensora del Pueblo Europeo, a los documentos pre-legislativos («huella normativa») deben aplicárseles los más altos estándares de transparencia. En el caso de España, el acceso oportuno a la huella normativa, especialmente en los procedimientos legislativos en curso, entronca con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar –directamente– en los asuntos públicos, reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución. De un examen casuístico de las decisiones gubernamentales sobre las peticiones de acceso a la «huella normativa», se deduce la ausencia de una práctica coherente y respetuosa con el principio democrático. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno está elaborando un criterio definitivo en relación con el acceso a la documentación que integra los expedientes normativos, con el fin de fijar un criterio válido para todos los supuestos de la misma naturaleza.

Palabras clave: *better regulation*; grupos de presión; huella normativa; participación ciudadana; procedimiento legislativo; transparencia.

Recibido: 03-05-2024 / Aceptado: 05-09-2024 / Publicado: 04-12-2024

Cómo citar: Ibáñez García, I. (2024). El acceso oportuno a los documentos legislativos («huella normativa») para el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la participación y el escrutinio en los asuntos públicos. *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 287, 77-118. <https://doi.org/10.51302/cefllegal.2024.22267>



Timely access to legislative documents («regulatory footprint») for the effective exercise of the fundamental right to participation and scrutiny in public affairs

Isaac Ibáñez García

This work has been selected for publication by: Mr. Xabier Arzoz Santisteban, Mr. Borja Carvajal Borrero, Mrs. Itziar Gómez Fernández, Mr. Nicolás González Deleito y Mr. José Luis Zamorro Parra.

Abstract

As the European Ombudsman has rightly warned, the highest standards of transparency must be applied to pre-legislative documents («regulatory footprint»).

In the case of Spain, timely access to the regulatory footprint, especially in ongoing legislative procedures, is linked to the fundamental right of citizens to participate –directly– in public affairs, recognised in article 23.1 of the Constitution.

A case-by-case examination of government decisions on requests for access to the «regulatory footprint» reveals the absence of a consistent practice that respects the democratic principle. The Council for Transparency and Good Governance is developing a definitive criterion regarding access to the documentation that makes up the regulatory files in order to establish a criterion that is valid for all cases of the same nature.

Keywords: better regulation; lobbying; regulatory footprint; citizen participation; legislative procedure; transparency.

Received: 03-05-2024 / Accepted: 05-09-2024 / Published: 04-12-2024

Citation: Ibáñez García, I. (2024). El acceso oportuno a los documentos legislativos («huella normativa») para el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la participación y el escrutinio en los asuntos públicos. *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 287, 77-118. <https://doi.org/10.51302/cefllegal.2024.22267>



Sumario

1. Introducción
 2. La argumentación ante el Consejo de Transparencia favorable al acceso a la «huella normativa»
 3. Otras resoluciones del CTBG referidas al paquete de reclamaciones descritas en el apartado I
 4. Resoluciones anteriores del CTBG
 5. Filibusterismo gubernamental
 6. La ausencia de transparencia en el Congreso de los Diputados sobre documentos relacionados con el ejercicio de las funciones parlamentarias
 7. Los estatutos de la Comisión General de Codificación son contrarios a la Ley de transparencia
 8. Propuestas sobre «huella normativa» en los programas electorales del PSOE y PP para las elecciones generales de 2023
 9. Plan de Parlamento Abierto
 10. Anuncio de elaboración de un criterio definitivo por el Consejo de Transparencia
 11. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Nota: El presente estudio está basado, principalmente, en un examen casuístico de las decisiones gubernamentales sobre las peticiones de acceso a la «huella normativa», a la luz de los más altos estándares de transparencia, deducidos tanto de las decisiones del Defensor del Pueblo Europeo como de las sentencias del Tribunal General y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.



1. Introducción

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, memorias de impacto, intervenciones y análisis de las aportaciones en relación con los trámites de información y audiencia públicas¹, 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.

El asunto del acceso a la «huella normativa», especialmente en los procedimientos legislativos en curso, es de gran interés para la vida democrática de la Unión Europea y, obviamente también y por los mismos razonamientos, para la vida democrática de los Estados miembros. El 2 de octubre de 2023, la Defensora del Pueblo Europeo abrió una investigación (OI/4/2023/MIK) sobre cómo las instituciones de la UE (el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea) aplican la legislación y la jurisprudencia de la UE al gestionar las solicitudes de acceso público a documentos legislativos, al constatar

¹ Un meritorio caso de publicidad activa de las respuestas a una consulta pública y del análisis sobre la misma lo constituye, a título de ejemplo, el de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia: «La CNMC analiza las respuestas a la consulta pública sobre los sistemas de verificación de edad de las plataformas de vídeo para impedir el acceso de los menores a la pornografía o la violencia». <https://www.cnmc.es/prensa/respuestas-cp-verificacion-edad-plataformas-20240417>

que investigaciones anteriores relacionadas con el acceso público insuficiente y retrasado sugirieron que estas instituciones actualmente no están dando pleno efecto a la legislación de la UE y la jurisprudencia relacionada.

En el caso de España, el acceso oportuno a la «huella normativa», especialmente en los procedimientos legislativos en curso, entronca con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar –directamente– en los asuntos públicos, reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución.

De un examen casuístico de las decisiones gubernamentales sobre las peticiones de acceso a la «huella normativa» se deduce la ausencia de una práctica coherente y respetuosa con el principio democrático; que no ha sido solventada por un criterio interpretativo uniforme por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), bien *ad hoc* (art. 38.2 a) de la Ley de transparencia), bien a través de la doctrina emanada en sus resoluciones.

Como ha advertido certeramente la Defensora del Pueblo Europeo en su relevante Resolución de 25 de septiembre de 2023 contra la Comisión Europea (Caso 1053/2023/MIK), a los documentos prelegislativos («huella normativa») deben aplicárseles los más altos estándares de transparencia. En su Discurso del 16 de enero de 2024 ante el Parlamento Europeo, con ocasión del debate sobre su Informe anual 2022, la Defensora del Pueblo señaló que

debemos recordar que la democracia no solo se erosiona cuando un líder autoritario se mueve para dismantelar o socavar las instituciones democráticas, sino que también se erosiona en pequeñas formas, como no permitir a los ciudadanos acceder a documentos a los que tienen derecho a acceder, y con la administración razonablemente confiada en que pocos de esos ciudadanos la desafiarán ante los tribunales.

En la Resolución del Caso 1945/2023/MIG, de 12 de julio de 2024, la Defensora del Pueblo Europeo expresó su profundo pesar por la continua negativa de la Comisión Europea a conceder un amplio acceso a los documentos que se refieren a una propuesta legislativa, subrayando en este caso concreto que

se desprende claramente, por ejemplo, de la evaluación de impacto de la Comisión que la información proporcionada por Thorn influyó en gran medida en la toma de decisiones de la Comisión. Por tanto, el interés público en la divulgación es evidente.

Ante el CTBG se presentaron varias reclamaciones contra denegaciones de acceso (expresas o presuntas) a la «huella normativa» de varios anteproyectos o proyectos normativos, según la siguiente tabla 1:

Expte. CTBG	Expte. Portal de la Transparencia	Documentos solicitados	Respuesta gubernamental
609/2023	001-073602	<p>Todos los documentos obrantes en el expediente de tramitación del proyecto de Ley de trasposición de directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y de adaptación normativa a los Convenios internacionales sobre responsabilidad civil por daños nucleares, aprobado en el Consejo de Ministros del 31 de octubre de 2022 (MAIN, dictamen Consejo de Estado, informes sobre los resultados de trámites de audiencia o información pública, otros informes, etcétera).</p>	<p>Desestimación por silencio administrativo. La solicitud de acceso es de 6/11/2022. De forma muy extemporánea, el 7/08/2023 el Ministerio de la Presidencia concede el acceso a lo solicitado.</p>
762/2023	001-074975	<p>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).</p>	<p>Desestimación por silencio administrativo. Posteriormente, de forma extemporánea, se comunica la inadmisión, en aplicación del artículo 18.1 a) de la Ley 19/2013: «Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general».</p>
834/2023	00001-00075874	<p>Todos los documentos obrantes en el expediente de tramitación (MAIN, dictamen Consejo de Estado, informes sobre los resultados de trámites de audiencia o información pública, otros informes, etcétera), relativos a la Orden HFP/1314/2022, de 28 de diciembre, por la que se aprueban el modelo 592 «Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables. Autoliquidación» y el modelo A22 «Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables. Solicitud de devolución», se determinan la forma y procedimiento para su presentación, y se regulan la inscripción en el Registro territorial, la llevanza de la contabilidad y la presentación del libro registro de existencias.</p>	<p>Desestimación por silencio administrativo. Posteriormente, de forma extemporánea, se decide conceder acceso, aunque se ocultan tanto los informes sobre los resultados de la audiencia pública como varios informes inculcados en el expediente.</p>



Expte. CTBG	Expte. Portal de la Transparencia	Documentos solicitados	Respuesta gubernamental
1046/2023	00001-00076443	<p>Todos los documentos obrantes en el expediente de tramitación (MAIN, dictamen Consejo de Estado, informes sobre los resultados de trámites de audiencia o información pública, otros informes, etcétera), relativos a la Orden HFP/94/2023, de 2 de febrero, por la que se aprueban el modelo 795, «Gravamen temporal energético. Declaración del ingreso de la prestación», el modelo 796, «Gravamen temporal energético. Pago anticipado», el modelo 797, «Gravamen temporal de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito. Declaración del ingreso de la prestación» y el modelo 798, «Gravamen temporal de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito. Pago anticipado», y se establecen las condiciones y el procedimiento para su presentación.</p>	<p>Desestimación por silencio administrativo. Posteriormente, de forma extemporánea, se decide conceder acceso, aunque se ocultan tanto los informes sobre los resultados de la audiencia pública como varios informes inculcados en el expediente.</p>
1207/2023	00001-00076256	<p>Informe del Ministerio de Justicia a que se refiere la siguiente información de ABC del 28/01/2022: «Montero ocultó al Congreso y al Consejo de Estado las críticas de Justicia a su ley del 'solo sí es sí'. Igualdad se saltó la legalidad al no incluir el informe del coproponente de la norma que ha provocado la revisión de pena a casi 300 agresores sexuales. Nuevo defecto en la tramitación, que se une a la falta de consulta pública y al recorte de documentos a la cámara».</p>	<p>Desestimación por silencio administrativo. Ante el CTBG alegan que el referido informe no obra en la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia.</p>
1727/2023	00001-00078645	<p>Respecto al expediente de tramitación del Real Decreto 249/2023, de 4 de abril, por el que se modifican el Reglamento General de Desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria... y sobre los escritos presentados en el trámite de audiencia</p>	<p>Desestimación por silencio administrativo. Posteriormente, de forma extemporánea, se declara la inadmisión, por aplicación de los artículos 13 y 18.1 b) de la Ley 19/2013.</p>

Expte. CTBG	Expte. Portal de la Transparencia	Documentos solicitados	Respuesta gubernamental
1727/2023 (cont.)	00001-00078645 (cont.)	e información públicas, SE SOLICITA el acceso a las fichas en las que el órgano proponente expone su criterio en relación con las sugerencias formuladas y en el que se justifica, de forma detallada, si las acepta o rechaza.	Desestimación por silencio administrativo. Posteriormente, de forma extemporánea, se declara la inadmisión, por aplicación de los artículos 13 y 18.1 b) de la Ley 19/2013.
2310/2023	SOL-2023/140	Junta de Extremadura. Todo el expediente de tramitación (incluidas las aportaciones al trámite de audiencia o información pública) del proyecto normativo que desembocó en el Decreto-ley 2/2023, de 8 de marzo, de medidas urgentes de impulso a la inteligencia artificial en Extremadura (1).	Desestimación por silencio administrativo. Posteriormente, de forma extemporánea, se resuelve dando acceso a lo solicitado.

(1) Respecto a este expediente, especial mención merece la documentación relativa al trámite de audiencia, que debería constar en el expediente, pues es de evidente interés público el conocimiento de lo que ha sucedido finalmente con este trámite, pues resulta bochornoso lo que se relata a continuación:

En el Diario Oficial de Extremadura número 48, de 10 de marzo de 2023, aparece publicado el referido Decreto-ley 2/2023, de 8 de marzo, de medidas urgentes de impulso a la inteligencia artificial en Extremadura. Por tanto, el decreto-ley fue aprobado el 8 de marzo de 2023 y publicado en el diario oficial el 10 de marzo de 2023. Pues bien, en el diario oficial de extremadura del 9 de marzo (es decir, después de aprobado el decreto-ley) aparece la «Resolución de 8 de marzo de 2023, de la secretaria general, por la que se acuerda la apertura del período de audiencia e información pública en relación con el proyecto de Decreto-ley de medidas urgentes de impulso a la inteligencia artificial en Extremadura», por la se acuerda «la apertura de un período de audiencia e información pública por un periodo de siete días hábiles contados a partir del siguiente al de la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial de Extremadura, con el objeto de que cualquier persona interesada pueda examinar el texto del Proyecto de Decreto-ley de medidas urgentes de impulso a la inteligencia artificial en Extremadura y formular las alegaciones y propuestas que estime oportunas».

Se sugirió al CTBG que resolviera al unísono dicho conjunto de reclamaciones (claro está, en resoluciones distintas) a fin de sentar un criterio uniforme, y que, dada la importancia que tiene el acceso oportuno a los documentos legislativos («huella normativa») para el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la participación y el escrutinio en los asuntos públicos, podría ser conveniente que por el presidente del Consejo se dictara un «criterio interpretativo» uniforme, al amparo de lo dispuesto en el artículo 38.2 a) de la Ley de transparencia.

Una depurada doctrina del Consejo de Transparencia sobre el acceso a la «huella normativa» podría suponer una revisión del Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015: «Causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo».

Prueba de la tardía publicación (publicidad activa) de la «huella normativa» de un proyecto de ley es la práctica seguida por el Congreso de los Diputados de publicar la «documentación complementaria de las iniciativas legislativas»². Documentación que antes no ha visto la luz y que, por tanto, no permite a los interesados participar, con el conocimiento de estos documentos, en la gestación del proyecto antes de que llegue a las cámaras legislativas.

A título de ejemplo, el caso del «Proyecto de Ley por la que se crea la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero para la resolución extrajudicial de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes»³. Se publican: la documentación que acompaña al proyecto; estudios, documentos comparativos y textos derogados.

Esta publicidad activa de la «huella normativa» no se produce, obviamente, en el caso de proyectos de normas reglamentarias, cuya tramitación no sale de la esfera gubernamental.

Por ello, dada la tardanza –o inexistencia– en producirse la publicidad activa, es necesario dar acceso a la «huella normativa» de forma oportuna a petición de los interesados.

Respecto a dos de las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia descritas en el cuadro anterior (tabla 1), y que a fecha de concluir este estudio no habían sido resueltas, a pesar de haber transcurrido más de un año en una de ellas desde su interposición y cerca del año en la otra⁴, conviene destacar lo siguiente:

² <https://www.congreso.es/es/cem/dosieres-xv-legislatura>

³ Dossier. Serie legislativa. Núm. 16. Abril 2024. https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_15/spl_16/dossier_sl_16_defensa_cliente_financiero_transparencia.pdf

⁴ Según la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:

«Artículo 24. *Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

4. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses [...].

En su Resolución del 17 de abril de 2024 (caso 707/2023/NH), sobre la demora de casi un año en resolver una «solicitud confirmatoria» (equivalente en España a la reclamación ante el Consejo de

Reclamación 762/2023 (Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de Información Clasificada), 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), gubernativamente se inadmitió la petición de acceso alegando que no puede darse acceso al expediente normativo («huella normativa») hasta que el Gobierno haya tenido conocimiento de la información solicitada.

De contrario, se alegó ante el Consejo de Transparencia que dicha fundamentación no es conforme a derecho, por las siguientes razones:

- El conocimiento del referido anteproyecto de ley y su «huella normativa» en tiempo real es de evidente interés público, como lo demuestra la inquietud que causó el mismo entre las asociaciones de periodistas, como así apareció prolijamente en los medios de comunicación.
- Parte de la «huella normativa» solicitada ya ha sido hecha pública. Así, ese Consejo de Transparencia publicó su informe, la Fiscalía General del Estado ha publicado el informe del Consejo Fiscal, etcétera; por lo que decae la alegación referida por el ministerio para la inadmisión de la solicitud.

Reclamación 1727/2023 (Respecto al expediente de tramitación del Real Decreto 249/2023, de 4 de abril, por el que se modifican el Reglamento General de Desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria... y sobre los escritos presentados en el trámite de audiencia e información públicas, se solicita el acceso a las fichas en las que el órgano proponente expone su criterio en relación con las sugerencias formuladas y en el que se justifica, de forma detallada, si las acepta o rechaza), gubernativamente se inadmitió la petición de acceso alegando que:

- La normativa sobre el trámite de audiencia e información pública «no exige la realización de ficha alguna sobre cada sugerencia o aportación con carácter previo a la realización del proyecto de reglamento. En consecuencia, la elaboración de dichas fichas no constituye un trámite del procedimiento, por lo que tendrían la condición de meras comunicaciones o valoraciones internas, determinando su condición de información auxiliar o de apoyo, de acuerdo con el numeral 4.º del CI/006/2015».
- De igual modo, dichas fichas carecen de la condición de texto final o definitivo, pues constituiría una mera valoración inicial. En efecto, el texto definitivo sería el conte-

Transparencia), concluyó: «El Defensor del Pueblo lamenta profundamente el retraso de la Comisión al responder a la solicitud del demandante. Insiste en que el incumplimiento de los plazos establecidos por el legislador en el Reglamento 1049/2001 no puede ser una buena administración. Vuelve a instar a la Comisión a mejorar su gestión de las solicitudes de acceso público como cuestión prioritaria y la remite a la recomendación de su investigación estratégica OI/2/2022/OAM».

nido en el proyecto normativo remitido al Consejo de Estado para su dictamen o, en su caso, a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

El ministerio parece no entender (o, más bien, no quiere entender) que es de interés público conocer las aportaciones de los comparecientes en el trámite de información pública y conocer también las razones que esgrime el ministerio para aceptar o rechazar las sugerencias.

De contrario, se alegó ante el Consejo de Transparencia que dicha fundamentación no es conforme a derecho, por las siguientes razones:

- Nada tiene que ver que la documentación solicitada sea de realización preceptiva o no. Si existe, debe concederse el acceso, a no ser que exista una fundada excepción o causa de inadmisión, que no es el caso.
- Prueba de ello, como ya se señaló en la reclamación, es el reciente precedente de la Resolución de 5 de mayo de 2023, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, en la que se otorgó pleno acceso a lo solicitado: resumen de las aportaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública y resumen de los informes recibidos, relativos al proyecto de Ley orgánica del derecho de defensa.

Estos dos asuntos ponen de manifiesto, como se ha indicado anteriormente, la necesidad de que por el CTBG se adopten criterios interpretativos uniformes sobre el acceso oportuno a los documentos legislativos («huella normativa») para el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la participación y el escrutinio en los asuntos públicos, en sintonía con los más altos estándares de transparencia.

Asimismo, el acceso a la «huella normativa», para facilitar, de forma temprana, el ejercicio de dicho derecho fundamental a participar –directamente– en los asuntos públicos, debe permitirse en un estado incipiente de los procedimientos legislativos. Así, y a título de ejemplo, se solicitó el acceso (petición que no había sido resuelta a la fecha de conclusión del presente estudio) a:

Con relación a la «ley para la transformación de la Administración Pública», anunciada en el Plan Anual Normativo 2024 y respecto a la mención: «la Ley introduce mecanismos para asegurar una más eficaz y eficiente transposición del ordenamiento de la Unión a nuestro Derecho interno, al tiempo que revisa los mecanismos de exigencia de responsabilidad patrimonial por incumplimiento del Derecho de la Unión».

Se solicita acceso a todos los documentos obrantes en ese ministerio, relativos a la justificación del proyecto en cuanto a los objetivos a alcanzar en materia de: a) los mecanismos para asegurar una más eficaz y eficiente transposición al ordenamiento de la UE a nuestro Derecho interno; b) mecanismos de exigencia de responsabilidad patrimonial por incumplimiento del Derecho de la UE.

Es oportuna y de interés público la referida petición de acceso, pues en la anterior legislatura se encontraba en muy avanzado estado de gestación (prácticamente a falta del dictamen del Consejo de Estado) el «Expediente del Anteproyecto de ley de reforma del régimen jurídico sobre responsabilidad patrimonial del Estado legislador por daños derivados de la infracción del derecho de la Unión», tramitado para dar cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 28 de junio de 2022, en el asunto C-278/20 (*Comisión Europea / Reino de España*); por lo que es oportuno indagar (escrutinio) sobre el porqué se decide pasar de contemplar una ley *ad hoc* para cumplir con una sentencia del TJUE, que va camino de demorarse dos años, a incluir esta regulación en un nuevo proyecto de ley, que ha de someterse, de nuevo y de conjunto, a todos los trámites establecidos en la ley (audiencia e información públicas, informes preceptivos de órganos consultivos, informes de los distintos departamentos ministeriales, etcétera, etcétera).

Paradójicamente, el 27 de junio de 2024, dando respuesta a una solicitud de acceso a documentos al amparo de la Ley de transparencia⁵, el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública parece trasladar que el referido anteproyecto de ley *ad hoc* está paralizado, pero vivo:

Cabe indicar, a este respecto que no se ha incorporado nueva documentación al expediente y no se dispondrá de una valoración completa y definitiva de las observaciones efectuadas al trámite de consulta pública hasta que no se evacuen los informes de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios proponentes de la norma, esto es, Hacienda, de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y para la Transformación Digital y de la Función Pública.

Hasta que no se completen todos los informes de la tramitación previstos en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, antes de remitir el expediente al Consejo de Estado, no se dispone de la valoración de las observaciones efectuadas al trámite de consulta pública.

2. La argumentación ante el Consejo de Transparencia favorable al acceso a la «huella normativa»

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

⁵ Respuesta extemporánea (expediente 00001-00088960), evacuada cuando ya estaba en curso la correspondiente reclamación ante el CTBG.

Respecto a la documentación relativa al trámite de audiencia pública, se cita el precedente de la Resolución de 5 de mayo de 2023, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, en la que se otorga pleno acceso a lo solicitado:

En la página web del Ministerio, aparece, con fecha 4 de abril de 2023, publicado el Proyecto de Ley Orgánica del Derecho de Defensa.

Información relacionada: Proyecto de Ley Orgánica. Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

En la MAIN se refieren el «Anexo I se recoge un resumen de las aportaciones recibidas en este trámite de audiencia e información pública» y el «Anexo II se recoge un resumen de los informes recibidos, pero no aparecen publicados a fecha de hoy».

Se solicitan ambos anexos.

Puede leerse en la Resolución que concede el acceso: «Una vez analizada la solicitud, esta Secretaría General Técnica resuelve conceder la información solicitada, adjuntando los Anexos I y II de la MAIN del Proyecto Ley Orgánica del Derecho de Defensa».

Debe tenerse en cuenta que un procedimiento legislativo transparente –y en tiempo real– es uno de los requerimientos del principio del Estado de derecho. Ya en su primer informe sobre la situación del Estado de derecho en la Unión Europea, la Comisión Europea señaló 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 miembros y que dicho principio engloba el principio de legalidad, que implica un proceso de promulgación de leyes transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas;

subrayando la jurisprudencia europea 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 [...]. 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 [...] [pues] 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 po-

sible a los ciudadanos [...]. 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. (Sentencia del Tribunal General de la UE de 25 de enero de 2023. Asunto T-163/21. De Capitani/Consejo y las citadas en la misma).

Asimismo, es de interés la Decisión de la Defensora del Pueblo Europeo, recaída en el caso 1499/2021/SF:

El denunciante, un equipo de periodistas de varios países europeos, buscó el acceso público del Consejo de la UE a los documentos que establecen las posiciones de los gobiernos de los Estados miembros sobre el proyecto de «Ley de Mercados Digitales» de la UE. El Consejo identificó 28 documentos incluidos en la solicitud, pero concedió acceso solo a partes de estos. Al hacerlo, invocó una excepción bajo las reglas de la UE sobre el acceso a los documentos, argumentando que la divulgación completa podría socavar un proceso de toma de decisiones en curso.

La inspección del Defensor del Pueblo reveló que el Consejo no reveló la posición de ningún Estado miembro sobre la propuesta legislativa en respuesta a la solicitud del demandante, pero concedió acceso únicamente al texto de la propuesta legislativa de la Comisión. El Defensor del Pueblo constató que el Consejo no había demostrado que la divulgación de las partes de los documentos en cuestión perjudicaría gravemente su proceso de toma de decisiones.

En este contexto, el Defensor del Pueblo consideró que la negativa del Consejo a permitir el acceso del público a las posiciones de los Estados miembros constituía mala administración. Recomendó que el Consejo concediera pleno acceso público a los documentos en cuestión.

En respuesta, el Consejo concedió pleno acceso público a los documentos solicitados. El Defensor del Pueblo acogió con satisfacción la respuesta positiva del Consejo, pero lamentó el tiempo empleado, lo que significa que los documentos ya no sirven para informar a los ciudadanos sobre un proceso legislativo en curso. La Defensora del Pueblo confirmó su conclusión de mala administración e instó al Consejo, en el futuro, a poner a disposición los documentos legislativos en un momento que permita al público participar de manera efectiva en la discusión.

También cabe citar la Recomendación de la Defensora del Pueblo Europeo de 4 de abril de 2023 sobre cómo el Consejo de la Unión Europea 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), en relación, también, a procedimientos normativos en curso⁶:

⁶ Igualmente es de interés la Decisión de la Defensora del Pueblo Europeo, de 26 de junio de 2023 (caso 788/2022/SF), sobre la negativa del Consejo de la Unión Europea a dar acceso público a los documentos relacionados con las negociaciones sobre el proyecto de «Ley de Mercados Digitales» y el proyecto de

Resultado de la investigación

El caso se refería a una solicitud de acceso público a un dictamen del servicio jurídico del Consejo de la UE sobre un proyecto de ley sobre salarios mínimos adecuados.

El Consejo otorgó al demandante acceso a partes del dictamen en mayo de 2021. Invocó dos excepciones en virtud de la legislación de la UE sobre el acceso público a los documentos para justificar la denegación de las partes restantes del documento, argumentando que la divulgación completa podría socavar el proceso de toma de decisiones (ya que las negociaciones sobre la ley todavía estaban en curso en ese momento) y la protección del asesoramiento legal.

El Defensor del Pueblo concluyó que el Consejo no había demostrado cómo la divulgación del documento socavaría su proceso de toma de decisiones o su capacidad para buscar y obtener asesoramiento franco, objetivo y completo. Su opinión es que una mayor transparencia cuando las negociaciones aún estaban en curso habría facilitado en gran medida la participación pública en el proceso legislativo de la UE.

Por tanto, el Defensor del Pueblo consideró que la negativa del Consejo a conceder pleno acceso público al dictamen jurídico en el momento de la decisión confirmatoria constituía mala administración. Dado que el reclamante todavía está interesado en recibir pleno acceso público a la opinión en esta etapa, el Defensor del Pueblo formuló la recomendación correspondiente.

Evaluación del Defensor del Pueblo que conduce a una recomendación

14. Según los Tratados de la UE, los ciudadanos tienen el «derecho a participar en la vida democrática de la Unión». Por lo tanto, todas las decisiones de la UE deben tomarse «de la manera más abierta y cercana posible a los ciudadanos». Esto es particularmente importante cuando las instituciones de la UE actúan en su capacidad legislativa. El principio de transparencia legislativa está consagrado en los Tratados de la UE y se refleja en la legislación de la UE sobre el acceso público a los documentos, que establece que los documentos legislativos deben ser directamente accesibles al público, a menos que su divulgación menoscabe una o varios intereses públicos o privados protegidos explícitamente. La posibilidad de que los ciudadanos examinen toda la información que constituye la base de la acción legislativa de la UE es una condición previa para el ejercicio efectivo de sus derechos democráticos.

«Ley de Servicios Digitales» (asunto 788/2022/SF), en la que la Defensora del Pueblo, una vez más, pide al Consejo que ponga a disposición los documentos legislativos en un momento que permita al público participar de manera efectiva en el proceso de toma de decisiones en curso. <https://www.ombudsman.europa.eu/es/decision/en/171651>

15. Por lo que se refiere a los dictámenes jurídicos del Consejo emitidos en el curso de procedimientos legislativos, el Tribunal de Justicia ha declarado que «el Reglamento n.º 1049/2001 impone, en principio, la obligación de publicar los dictámenes del Servicio Jurídico del Consejo relativos a un proceso legislativo». Agregó que «esta constatación no excluye la negativa, en razón de la protección de la asesoría jurídica, a divulgar una opinión jurídica específica, emitida en el contexto de un proceso legislativo, pero que sea de un carácter o naturaleza particularmente sensible, o tener un alcance particularmente amplio que va más allá del contexto del proceso legislativo en cuestión. En tal caso, corresponde a la institución en cuestión dar una exposición detallada de los motivos de tal denegación».

16. Dada la naturaleza del documento en cuestión, en particular, que fue emitido en el curso de un procedimiento legislativo al que deben aplicarse los más altos estándares de transparencia, las excepciones invocadas por el Consejo al denegar el pleno acceso del público deben aplicarse, en todos los casos, más restrictivamente.

En cuanto a la excepción relativa a la protección del asesoramiento jurídico

17. La jurisprudencia de la UE ha establecido un enfoque en tres etapas, que la institución de la UE en cuestión debe seguir al examinar si un documento que contiene asesoramiento jurídico debe divulgarse. En primer lugar, el documento en cuestión debe estar relacionado con el asesoramiento jurídico. En segundo lugar, la institución en cuestión debe examinar si la divulgación del asesoramiento jurídico sería perjudicial para su interés de buscar y recibir asesoramiento jurídico franco, objetivo y completo. El riesgo de que se perjudique dicho interés debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético. En tercer lugar, si una institución considera que la divulgación de un documento socavaría la protección del asesoramiento jurídico, dicha institución debe determinar si existe algún interés público superior que justifique la divulgación.

18. Si bien la Defensora del Pueblo no tiene ninguna duda de que el documento en cuestión se refiere al asesoramiento jurídico, le resulta difícil ver cómo su divulgación completa sería perjudicial para el interés del Consejo de buscar y recibir asesoramiento jurídico franco, objetivo y completo.

19. Habiendo revisado el documento en cuestión, el Defensor del Pueblo confirma, como indicó el Consejo, que el dictamen jurídico examina si la propuesta de la Comisión se mantiene dentro de los límites del artículo 153, apartado 5, del TFUE, es decir, si la base jurídica elegida es adecuada.

20. El Tribunal General ha declarado que las cuestiones relativas a la elección de la base jurídica adecuada son «cuestiones jurídicas que no van más allá del contexto normal del examen de propuestas legislativas». La cuestión de si la base jurídica elegida para un acto legislativo es adecuada es una cuestión estándar y esperada en casi todos los procesos legislativos. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo no ve

cómo el análisis de estas cuestiones jurídicas estándar podría hacer que el contenido de la opinión sea «particularmente sensible».

21. Por lo que se refiere al argumento del Consejo de que el documento tenía un alcance especialmente amplio, ya que abordaba una cuestión jurídica novedosa, el hecho de que el dictamen jurídico trate cuestiones novedosas no implica automáticamente que el contenido del documento sea sensible. Como señaló el Tribunal, «conferir un carácter especialmente sensible a todo asesoramiento jurídico relativo a una cuestión novedosa impediría en la práctica la divulgación de una gran parte de dicho asesoramiento. Es precisamente cuando se trata de cuestiones novedosas que las instituciones solicitan el asesoramiento de su servicio jurídico».

22. El Consejo argumentó además que existía un riesgo importante y concreto de que la legislación adoptada fuera impugnada ante los tribunales de la UE, porque la ley adoptada tendría un impacto significativo en el derecho social y porque varios Estados miembros ya habían expresado su profunda preocupación por la propuesta. El Defensor del Pueblo señala que estas observaciones no implican que la divulgación del asesoramiento jurídico afecte negativamente a la capacidad del Consejo para defender su posición ante los tribunales en caso de litigio.

23. En cuanto a la afirmación del Consejo de que varios Estados miembros habían expresado «profundas preocupaciones» acerca de la propuesta, esto no implica que estos Estados miembros fueran propensos a impugnar el acto ante los tribunales de la UE. De hecho, los Estados miembros pueden expresar regularmente preocupaciones sobre aspectos de la legislación propuesta y, en última instancia, apoyar la adopción de dicha legislación. Incluso si finalmente votaran en contra de la adopción de la legislación en el Consejo, esto no implicaría necesariamente que impugnarían la adopción de la legislación ante los tribunales de la UE.

24. Además, la afirmación de que algunos Estados miembros podrían impugnar el acto no implica, incluso si estuviera bien fundado, que la divulgación del contenido del dictamen jurídico impediría de algún modo al Consejo defender su posición en cualquier tal litigio. A este respecto, y sin perjuicio de que el Consejo no haya fundamentado sus opiniones en modo alguno, el Defensor del Pueblo observa que los Estados miembros ya tienen acceso al documento solicitado: los dictámenes del servicio jurídico del Consejo se distribuyen a los representantes de los Estados miembros. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo no está convencido de que el acceso público a ese documento pueda socavar la posición del servicio jurídico del Consejo en posibles litigios futuros.

25. Finalmente, en cuanto a si existe un interés público superior en la divulgación, el Consejo argumentó que el documento solicitado era tan sensible que el interés público invocado por el denunciante (argumentó que la divulgación permitiría a los ciudadanos participar más de cerca en los procesos de toma de decisiones) no pesaba más que la necesidad de preservar los intereses del Consejo. El Defensor del Pueblo considera que el reclamante ha presentado un argumento convincente de por qué habría, en caso necesario, un interés público superior en la divulgación.

Considera que la argumentación del Consejo destinada a rebatir esa afirmación es demasiado general, en particular habida cuenta de su anterior evaluación de que el contenido del dictamen jurídico no es especialmente delicado.

En cuanto a la excepción relativa al proceso de toma de decisiones de la institución

26. En cuanto al argumento esgrimido por el Consejo sobre el carácter preliminar de las deliberaciones en el momento de la decisión confirmatoria, los tribunales de la UE han declarado que «el carácter preliminar de las discusiones no justifica, por sí mismo, la aplicación de la excepción previsto en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001». La revisión del documento solicitado confirmó que contiene un examen de la idoneidad de la base legal elegida. Como tal, la confianza del Consejo en el hecho de que la divulgación limitaría el margen de maniobra necesario durante las negociaciones no es convincente. Las propuestas legislativas están diseñadas para ser debatidas, en particular en lo que respecta a la elección de la base jurídica. La transparencia de la elección de la base jurídica no debilita el proceso de toma de decisiones, sino que lo fortalece.

27. También es difícil entender cómo la divulgación podría haber puesto al servicio jurídico del Consejo en riesgo de una presión externa indebida. Como señaló el Tribunal de Justicia en el pasado, «en cuanto a la posibilidad de que se ejerza presión con el fin de influir en el contenido de los dictámenes emitidos por el servicio jurídico del Consejo, basta señalar que incluso si los miembros del servicio jurídico fueran sometidos a presiones indebidas con ese fin, sería esa presión, y no la posibilidad de la divulgación de dictámenes jurídicos, la que comprometería el interés de esa institución en recibir una asesoría franca, objetiva e integral y claramente le correspondería al Consejo tomar las medidas necesarias para ponerle freno».

28. El Consejo también alega que la divulgación del contenido del documento habría socavado la posición negociadora del Consejo frente al Parlamento Europeo en negociaciones interinstitucionales (los denominados «triálogos»). Tras la inspección del dictamen, el Defensor del Pueblo no ve cómo se podría haber utilizado su contenido a expensas del Consejo durante las negociaciones. Sin embargo, el hecho de que el documento solicitado ya se haya filtrado a la prensa, como argumenta el denunciante, no puede influir en la evaluación de si el Consejo estaba justificado para no divulgarlo.

29. A la luz de lo anterior, el Defensor del Pueblo considera que la negativa del Consejo a divulgar el dictamen al público en el momento en que se solicitó constituyó mala administración. Por lo tanto, hace la recomendación correspondiente a continuación.

Recomendación

Sobre la base de la investigación de esta queja, el Defensor del Pueblo hace la siguiente recomendación al Consejo:

El Consejo debe permitir el pleno acceso del público a la opinión de su servicio jurídico.

Además, el Defensor del Pueblo pide de nuevo al Consejo que se asegure de que, en futuras solicitudes relativas al acceso del público a documentos relacionados con el proceso legislativo, se conceda el mayor acceso posible mientras se llevan a cabo las negociaciones. El acceso oportuno a los documentos legislativos es crucial para que los ciudadanos ejerzan su derecho a participar en la vida democrática de la Unión, basado en el Tratado.

Es de destacar también la Resolución de la Defensora del Pueblo Europeo de 24 de julio de 2023 (caso 253/2023/MIK), sobre cómo manejó el Parlamento Europeo una solicitud de acceso público a un «documento de cuatro columnas» relacionado con las negociaciones tripartitas sobre la Ley de Mercados Digitales de la UE, en la que concluye que «el retraso en la tramitación de la solicitud de acceso público al documento de cuatro columnas del querellante constituyó mala administración», realizando las siguientes consideraciones:

21. El Defensor del Pueblo ha adoptado en muchas ocasiones la opinión de que «el acceso retrasado es acceso denegado». Los documentos y la información que buscan los solicitantes a menudo son sensibles al tiempo y pueden perder relevancia para el solicitante si se producen demoras. Este es particularmente el caso de los solicitantes que buscan acceso a documentos para influir en los procesos legislativos en curso.

22. En efecto, los ciudadanos de la UE tienen «derecho a participar en la vida democrática de la Unión». Esto es particularmente importante cuando las instituciones de la UE actúan en su «capacidad legislativa». El Tribunal de Justicia ha declarado que debe concederse un acceso más amplio a los documentos legislativos.

23. Los diálogos tripartitos constituyen una parte integral del proceso legislativo, y los documentos tripartitos no deben ser tratados de manera diferente a otros documentos legislativos. Para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos democráticos, deben estar en condiciones de seguir en detalle el proceso de toma de decisiones dentro de las instituciones que participan en los procedimientos legislativos y tener acceso a toda la información relevante. La expresión de la opinión pública en relación con una determinada propuesta legislativa provisional o acuerdo realizado en el curso de un diálogo tripartito y reflejado en la cuarta columna de un cuadro de diálogo tripartito forma parte integrante del ejercicio de los derechos democráticos de los ciudadanos de la UE. Esto se debe a que, como reconoce el Tribunal General, los acuerdos tripartitos son generalmente adoptados por los colegisladores sin modificaciones sustanciales.

24. En este contexto, el acceso oportuno a los documentos legislativos es fundamental. Gracias al acceso público a estos documentos, los ciudadanos pueden comprender las elecciones realizadas por las instituciones de la UE durante el proceso legislativo. Por lo tanto, deben obtener acceso a estos documentos «a su

debido tiempo, en un momento que les permita dar a conocer de manera efectiva sus puntos de vista con respecto a esas opciones».

25. Por lo tanto, al tramitar las solicitudes de acceso del público a los documentos legislativos, las instituciones de la UE deben respetar los plazos legales, su deber de tramitar las solicitudes «con prontitud» y su deber de facilitar el acceso del público «a su debido tiempo» para que los solicitantes puedan influir en el proceso legislativo.

Pero las instituciones de la UE, especialmente la Comisión Europea, son reacias a aplicar la clara jurisprudencia de los tribunales comunitarios. En su relevante Resolución/Recomendación de 25 de septiembre de 2023 contra la Comisión Europea (Caso 1053/2023/MIK), sobre acceso a documentos prelegislativos en tiempo oportuno, la Defensora del Pueblo recordó a la Comisión, que

según los Tratados de la UE, los ciudadanos tienen «derecho a participar en la vida democrática de la Unión». Por lo tanto, todas las decisiones de la UE deben tomarse «de la manera más abierta y cercana posible a los ciudadanos». Esto es particularmente importante cuando las instituciones de la UE actúan en su «capacidad legislativa». El principio de transparencia legislativa está consagrado en los Tratados de la UE y se refleja en la legislación de la UE sobre el acceso público a los documentos, que establece que «los documentos legislativos» deben ser directamente accesibles al público, a menos que su divulgación pueda menoscabar uno o varios intereses públicos o privados explícitamente protegidos. La posibilidad de que los ciudadanos examinen toda la información que constituye la base de la acción legislativa de la UE es una condición previa para el ejercicio efectivo de sus derechos democráticos.

Y:

30. Los documentos objeto de esta investigación son claramente documentos legislativos, a los que deben aplicarse los más altos estándares de transparencia. El Tribunal de Justicia sostuvo que las evaluaciones de impacto son herramientas clave para garantizar que las propuestas legislativas de la UE se desarrollen sobre la base de información transparente, completa y equilibrada. Por lo tanto, los informes de evaluación de impacto y los dictámenes del RSB que los acompañan constituyen elementos importantes del proceso legislativo de la UE.

34. Tras inspeccionar las versiones no censuradas de los documentos relacionados con REACH, el Defensor del Pueblo concluyó que las partes censuradas no son particularmente sensibles. Más bien, constituyen un ejemplo del tipo de trabajo que sustentaría cualquier propuesta legislativa, especialmente en la medida en que contienen diferentes opciones políticas, análisis de estas opciones y sus posibles consecuencias.

35. La Comisión argumentó que las partes redactadas de los documentos solicitados aún estaban en proceso. Como tal, afirmó que estas partes podrían malinterpretarse si se divulgaran y podrían dar lugar a presiones externas, poniendo en riesgo la adopción oportuna de la evaluación de impacto.

36. Como han sostenido los Tribunales de la UE en múltiples ocasiones, el público es perfectamente capaz de comprender que ciertos documentos son de naturaleza provisional y, por lo tanto, pueden estar sujetos a cambios. Fundamentalmente, el Tribunal de Justicia recordó que la expresión por parte del público o de las partes interesadas de sus puntos de vista sobre las opciones políticas previstas por la Comisión antes de que se anuncien propuestas legislativas específicas «es una parte integral del ejercicio por parte de los ciudadanos de la UE de sus derechos democráticos».

37. Según la jurisprudencia de la UE, el riesgo de presión externa puede constituir un motivo legítimo para restringir el acceso a los documentos relacionados con el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, debe establecerse con certeza la realidad de dicha presión externa y deben presentarse «pruebas tangibles» que demuestren que existe un riesgo razonablemente previsible de que la decisión se vea sustancialmente afectada debido a esa presión externa. La Comisión debe demostrar que esta presión e influencia afectarían, prolongarían o complicarían gravemente el correcto desarrollo de la toma de decisiones de la Comisión.

38. El Defensor del Pueblo entiende que la administración de la UE puede mostrarse reacia a compartir sus opiniones preliminares, que pueden estar sujetas a críticas y presiones públicas. Sin embargo, como sostuvo el Tribunal de Justicia, corresponde a la Comisión evitar cualquier impacto adverso en su proceso de toma de decisiones derivado de tales presiones externas. Denegar el acceso público a documentos legislativos no puede ser utilizado como salvaguardia por las instituciones de la UE cuando se enfrentan a presiones externas.

40. El Defensor del Pueblo señala que un gran número de iniciativas legislativas de la Comisión atraen un interés público significativo de diversas partes interesadas y de los medios de comunicación. Si la Comisión pudiera justificar la no divulgación de sus evaluaciones de impacto haciendo referencia a dicho interés y a la posible presión pública, significaría que el principio de transparencia de la legislación de la UE carecería de significado práctico. Nada en la argumentación de la Comisión sugiere que la toma de decisiones en cuestión sea excepcional como para justificar una excepción al derecho fundamental de acceso del público a los documentos legislativos.

45. En general, el Defensor del Pueblo concluye que ninguno de los argumentos presentados por la Comisión justifica la negativa a proporcionar pleno acceso público a los documentos solicitados de conformidad con el Reglamento 1049/2001 y la jurisprudencia de los tribunales de la UE. En este contexto, cabe recordar que los documentos solicitados constituyen documentos legislativos y contienen información medioambiental, por lo que se les aplica un alto nivel de transparencia.

47. En cuanto al tiempo necesario por la Comisión para procesar las solicitudes de acceso del reclamante, el Defensor del Pueblo señala que este caso es otro ejemplo de los retrasos significativos y sistémicos que encuentra la Comisión al tramitar las solicitudes confirmatorias, que el Defensor del Pueblo consideró que equivalían a mala administración en el contexto de una investigación por iniciativa propia sobre el asunto a principios de este año. Más recientemente, el Defensor del Pueblo señaló la cuestión a la atención del Parlamento Europeo mediante un informe especial⁷. Este caso ejemplifica lo crucial que es para los ciudadanos tener acceso público oportuno a los documentos legislativos, para que puedan ejercer su derecho democrático a influir en la elaboración de leyes de la UE.

Finalmente, la Comisión hace caso omiso a las recomendaciones del Defensor. Así, en la Decisión final del 15 de marzo de 2024 sobre dicho asunto (1053/2023/MIK) de la Defensora del Pueblo Europeo sobre cómo la Comisión Europea abordó dos solicitudes de acceso público a las evaluaciones de impacto y dictámenes del Comité de Control Reglamentario en relación con la revisión prevista de los reglamentos de la UE sobre productos químicos y mercurio, se constata mala administración por parte de la Comisión y se vuelve a insistir

en que el incumplimiento de los plazos establecidos en la legislación de la UE sobre el acceso del público a los documentos no puede ser una buena práctica administrativa. Es crucial que los ciudadanos tengan acceso público oportuno a los documentos legislativos, para que puedan ejercer su derecho democrático a influir en la elaboración de leyes de la UE. Debido a los siete meses transcurridos desde la solicitud inicial, los documentos divulgados ya no son útiles para el propósito que el demandante pretendía, es decir, dar a conocer sus opiniones antes de que se adopte la propuesta legislativa.

En su Decisión de 19 de diciembre de 2023 en el caso 1999/2022/SF, relativo a la negativa de la Comisión Europea a dar acceso público a los documentos relacionados con su propuesta de reglamento sobre el Espacio Europeo de Datos Sanitarios, la Defensora del Pueblo Europeo subrayó que el compromiso de la Comisión

de conceder el más amplio acceso posible a los documentos una vez que se adopte la legislación es insuficiente y parece ir en contra de los esfuerzos declarados de la Comisión por poner en primer plano la transparencia, el compromiso cívico y la participación en la vida democrática, como se anunció recientemente en el informe «Defensa». «Paquete de Democracia».

⁷ Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo en su investigación estratégica sobre el tiempo que tarda la Comisión Europea en tramitar las solicitudes de acceso público a los documentos (OI/2/2022/OAM).

Son de interés las palabras de Rubio Núñez (10 de mayo de 2023):

Además hay que completar las medidas de transparencia obligada para los grupos de presión con otra serie de medidas que afectan a las puertas giratorias, la publicidad de la agenda de los decisores, la huella normativa que registra cada influencia en el proceso de toma de decisiones, o la posibilidad de dar la réplica en procesos de decisión en los que se han registrado otros intentos de incidencia, novedades ya existentes en ordenamientos como el chileno que, además de controlar, pretenden democratizar el «lobby» como un auténtico ejercicio de participación ciudadana, en el que la posición económica y social no sea un elemento determinante y la administración pueda facilitar esta labor a aquellos que cuentan con menos recursos para realizarla de manera no solo más eficaz sino también más democrática.

3. Otras resoluciones del CTBG referidas al paquete de reclamaciones descritas en el apartado I

El 5 de octubre de 2023 el CTBG emitió su resolución en el expediente 1207/2023 (Ministerio de Justicia). En su Resolución el Consejo de Transparencia se cree –cándidamente– la versión ministerial, alegando que del contenido del Dictamen n.º 393/2021 del Consejo de Estado, aprobado el 10 de junio de 2022, relativo al anteproyecto de ley a que se refiere la reclamación, no se deduce la existencia del documento requerido. Parece que el Consejo de Transparencia no es consciente de que el Consejo de Estado, en muchos de sus dictámenes, ha criticado la ausencia de muchos documentos e informes existentes y que no se han unido al expediente remitido al Consejo de Estado.

El 27 de octubre de 2023 el CTBG emitió su resolución en el expediente 609/2023 (Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática). El Consejo estima la reclamación «por motivos formales», al haberse dado acceso, aunque extemporáneamente. El Consejo viene entendiendo que

en los casos en que la información se facilita una vez interpuesta la reclamación prevista en el artículo 24 de la LTAIBG, se estima por razones formales al no haberse respetado el derecho del solicitante a acceder a la información en el plazo máximo legalmente establecido, habiendo sido necesaria la presentación de una reclamación ante este Consejo para ver plenamente reconocido su derecho.

Lo mismo ocurre (estimación «por motivos formales») con la Resolución de 12 de febrero de 2024, relativa al expediente 2310/2023 (Junta de Extremadura).

El 31 de octubre de 2023 el CTBG emitió su Resolución en el expediente 834/2023 (Ministerio de Hacienda y Función Pública). El Consejo acuerda:

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por D... frente al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información: Observaciones e informes a los que se hace referencia en las páginas 4 y 5 de la Memoria de Análisis e Impacto Normativo de la Orden HFP/1314/2022, de 28 de diciembre.

Argumentando lo siguiente:

5. Sentado lo anterior, debe partirse de la premisa de que, a la vista de la resolución dictada por el Ministerio, el reclamante ha manifestado que se le ha proporcionado parte de la información, aunque de forma extemporánea y sin referencia alguna a los documentos contenidos en la Memoria de Impacto de Análisis Normativo a los que no se concede el acceso. La citada resolución no expresa por qué omite la entrega de esta información, por lo que entiende este Consejo que, tratándose de información pública en el sentido del artículo 13 LTAIBG y no habiéndose invocado ni siendo apreciable ningún límite legal al acceso, también deben proporcionarse los informes a los que se hace referencia expresa en la MAIN.

6. En conclusión, con arreglo a lo expuesto, procede estimar parcialmente la reclamación a fin de que se proporcione la información omitida.

Finalmente, el 24 de noviembre de 2023, en ejecución de la referida Resolución del CTBG, núm. 834/2023, la Agencia Tributaria concede el acceso a los siguientes documentos:

En ejecución de dicha resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se aportan 26 archivos en formato pdf relativos a las observaciones presentadas en el trámite de consulta pública y en el trámite de audiencia e información pública, así como las Observaciones efectuadas por los Departamentos y Servicios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por el Gabinete de su Director General, por las Delegaciones de Andalucía, Cataluña y Madrid, por la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, y por la Dirección General de Tributos, al Proyecto Orden HFP/1314/2022, de 28 de diciembre, por la que se aprueban el modelo 592.

En su Resolución de 21 de marzo de 2024 (Expediente 1046/2023. Ministerio de Hacienda y Función Pública), el Consejo señala que:

5. [...] De la lectura del tenor literal de la solicitud de acceso y la resolución de la AEAT se desprende que, en efecto, el acceso concedido es parcial pues, aparte del proyecto de orden y de los modelos de declaración como consecuencia del establecimiento de los nuevos gravámenes temporales energético y de entidades

de crédito y establecimientos financieros de crédito (modelos 795, 796, 797, 798) se adjunta la Memoria de Análisis Normativo (MAIN) y el informe de la Secretaría General Técnica, sin aportar ningún otro informe (cuya emisión se consigna en la propia MAIN), ni las observaciones o alegaciones presentadas en el trámite de audiencia e información pública, y sin pronunciarse sobre la eventual concurrencia de causas de inadmisión o límites previstos en los artículos 18, 14 y 15 LTAIBG, respectivamente.

6. En consecuencia, dada la evidente naturaleza de información pública de lo solicitado, con arreglo a la definición del artículo 13 LTAIBG, y no habiéndose invocado ni siendo apreciable ninguna restricción legal al acceso, procede estimar la reclamación a fin de que se complete la información ya proporcionada con los informes y observaciones que obran en el expediente de tramitación y no se han aportado.

Y acuerda:

PRIMERO: ESTIMAR La reclamación presentada por D... frente al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA).

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- Observaciones e informes a los que se hace referencia en las páginas 9 y 10 de la Memoria de Análisis e Impacto Normativo de la Orden HFP/94/2023, de 2 de febrero.

Contrasta la denegación de acceso por el Ministerio de Hacienda y Función Pública en los asuntos referidos con la concesión de acceso por el mismo ministerio, del 31 de agosto de 2023, a los documentos requeridos en el expediente 001-00081140, en la que se solicitaba el acceso a toda la «huella normativa» producida hasta la petición de acceso (12 de julio de 2023) del «Expediente del Anteproyecto de ley de reforma del régimen jurídico sobre responsabilidad patrimonial del Estado legislador por daños derivados de la infracción del derecho de la Unión». Se concedió el acceso a los siguientes documentos:

1. Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza la tramitación administrativa urgente (05.12.2022).

1.1 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 (19.05.2023).

1.2. Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley (19.05.2023).

2. Oficio de la Secretaría de Estado de Función Pública a la Abogada General del Estado (01.02.23).
3. Oficio de la Directora General de Gobernanza Pública a la Secretaria General Técnica (SGT) del Ministerio de Hacienda y Función Pública (01.02.23).
4. Oficio de la SGT Ministerio de Hacienda y Función Pública al SGT Ministerio de Justicia (01.02.23) (Comisión General de Codificación).
5. Informe de la Abogacía General del Estado (19.04.23).
6. Informe de la Comisión General de Codificación de abril de 2023.
7. Nota observaciones de la Conferencia Sectorial de Administración Pública. (Del 25.05.2023 al 08.06.2023).
8. Aportaciones del trámite de audiencia e información pública. (Del 19.05.2023 al 02.06.2023).
9. Petición del Secretario de Estado de Justicia del informe al Consejo General del Poder Judicial (24.05.2023).
10. Comunicación concesión de prórroga al Consejo General del Poder Judicial. (14.06.2023).
11. Comunicación 2.^a concesión de prórroga al Consejo General del Poder Judicial. (03.07.2023).
12. Traslado del informe del Consejo General del Poder Judicial. (21.07.23).
13. Informe del Consejo General del Poder Judicial (21.07.23).

Señalándose en el escrito de concesión de acceso que

en cuanto a las aportaciones en el trámite de audiencia, hasta que no se completen todos los informes de la tramitación previstos en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, antes de remitir el expediente al Consejo de Estado, no se dispone de la valoración de las mismas.

No encontramos argumentos plausibles para la disparidad de criterios de un mismo ministerio a la hora de conceder o no el acceso a la «huella normativa», especialmente de los anteproyectos o proyectos en curso.

4. Resoluciones anteriores del CTBG

La Resolución 306/2021, de 24 de agosto de 2021, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno fue bastante desafortunada. Desestimó la reclamación sobre la denegación de acceso en el siguiente asunto: se había solicitado al Ministerio de Asuntos Económicos y

Transformación Digital, con referencia al Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), el acceso a las notas obrantes en el expediente elaboradas por el organismo regulador respecto a las observaciones recibidas en las consultas realizadas (consulta pública), sobre una normativa contable elaborada por el ICAC.

El organismo denegó el acceso con base en el siguiente argumento:

Respecto a la extensión de la petición de acceso a «las notas obrantes en el expediente elaboradas por el [...] respecto a las observaciones recibidas en las consultas realizadas», este Instituto informa que concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al referirse la petición a notas que tienen la condición principal de auxiliar o de apoyo, cuyo contenido constituye la opinión o valoración personal del autor responsable de la Subdirección, no reflejan en ningún caso la opinión del Presidente del Instituto, y no tienen carácter de documentación preceptiva del expediente. La opinión final resultado de las observaciones recibidas es la que se refleja en la versión final del proyecto. Esta decisión está avalada por el informe recibido de la Abogacía del Estado en respuesta a la consulta realizada por este Instituto solicitando aclaración sobre la condición de dichas notas.

Respecto a la denegación del acceso a estas notas obrantes en el expediente elaboradas por el organismo regulador respecto a las observaciones recibidas en las consultas realizadas, ha de decirse lo siguiente (y para ello ha de traerse a colación el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre las «Causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo»):

Parecía evidente que no puede decirse que constituyen la opinión o valoración «personal» del autor responsable de la subdirección y que no reflejan en ningún caso la opinión del presidente del instituto. Con independencia de la persona concreta que pueda haberlas realizado, la valoración ha de atribuirse al órgano que elabora la norma, que es el órgano que somete a consulta o información pública el expediente, con independencia de que reflejen o no, comprometan o no, la opinión del presidente. De lo que se trata, con la petición de acceso, es «conocer cómo se toman las decisiones que les afectan» (preámbulo de la Ley 19/2013). Asimismo, que no tengan carácter de documentación preceptiva del expediente es irrelevante⁸.

⁸ A título de ejemplo, en internet puede verse publicada oficialmente la «Nota de valoración de las aportaciones recibidas en la consulta pública previa a la elaboración del proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen gobierno». <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:5ae718fa-c453-4649-9a33-dbe589207812/NotaAportacionesConsultaPublica.pdf>

Sin embargo, a juicio del Consejo:

El artículo 18.1 b) de la LTAIBG que dispone que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Referidas a información que tengan carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas [...]

A juicio de este Consejo, aplicado lo indicado anteriormente al presente caso, dado que los documentos a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados, consideramos que las notas objeto de la presente controversia, a diferencia de lo que sucede con aquellas que expresan la valoración de un organismo sobre las aportaciones presentadas en un proceso de participación o de información pública, contienen las opiniones o valoraciones personales de quien, dada su condición de subdirector general, no tiene funciones de representación de la institución, por lo que no cabe considerar que manifiestan la posición del órgano o entidad. Estamos, por tanto, ante documentos internos de carácter no preceptivo, preparatorios de la actividad del órgano que, en cuanto tales, reúnen la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo.

Posteriormente llegó la Resolución 38/2022 del CTBG, de 21 de junio de 2022, esta vez estimatoria de la reclamación, por la que el Consejo decide instar al Ministerio de Presidencia

a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información, relacionada con el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de la directiva de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público: a) Memoria abreviada del análisis de impacto normativo. b) Informes relativos al análisis de las consultas o informaciones públicas realizadas que puedan constar en el expediente.

La distinción que hizo el Consejo entre lo solicitado en el asunto ICAC (las notas obrantes en el expediente elaboradas por el organismo regulador respecto a las observaciones recibidas en las consultas realizadas –consulta pública–) y la documentación a que se refiere la Resolución 38/2022 (informes relativos al análisis de las consultas o informaciones públicas realizadas que puedan constar en el expediente) es, francamente, artificial, pues se trata de lo mismo. Parece que el Consejo entonces se tragó lo de las «valoraciones personales».

En su Resolución de 21 de junio de 2022 el Consejo argumenta que:

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

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

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

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

Además, ciertamente, deberá tomarse en consideración, en todo caso, que el legislador ha querido vincular el conocimiento de los documentos o informes que conforman el expediente de un proyecto normativo al previo conocimiento del mismo por parte del órgano decisorio, ya sea por la vía de la emisión de un dictamen que, con carácter preceptivo o facultativo se haya solicitado, ya sea debido a la titularidad de la iniciativa legislativa.

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

Como puede observarse, el CTBG pone el acento, en esta resolución, en el hecho de que el expediente normativo ya había finalizado.

5. Filibusterismo gubernamental

Respecto a la solicitud (de fecha 6 de noviembre de 2022) de la «huella normativa» del ya citado «Proyecto de Ley de trasposición de Directivas de la Unión Europea [...] aprobado en el Consejo de Ministros del 31 de octubre de 2022», dado el silencio administrativo, se presentó la oportuna reclamación ante el CTBG.

El 8 de agosto de 2023 (9 meses después), el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática - Presidencia del Gobierno notificó resolución por la que se concede el acceso (diferido) a lo solicitado. Puede leerse en la misma:

Una vez analizada la solicitud, y en virtud de lo dispuesto en el Capítulo III del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se resuelve conceder el acceso a la información solicitada, para lo cual se adjunta a esta resolución una copia de la documentación obrante en el expediente del Proyecto de Ley de trasposición de Directivas de la Unión Europea [...]

[...]

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se comunica que la información se ofrece debidamente anonimizada en la medida en que pudiera contener datos de carácter personal, en virtud del citado precepto y de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

En todo caso, se recuerda que la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso por parte de la persona interesada, tal y como establece el artículo 15.5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Dado el considerable volumen de la información pretendida, se informa al interesado que la misma se pondrá a su disposición por vía electrónica a través de la aplicación «Almacén» de la Administración General del Estado, sistema que permite el envío de ficheros de gran volumen entre usuarios, a través del enlace web que se le facilitará en su dirección de correo electrónico, en un plazo no superior a diez días a partir de la notificación de esta resolución, conforme con el artículo 22 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Una resolución estimatoria del acceso, más tempestiva, es la ya citada del 31 de agosto de 2023 (expediente núm. 00001-00081140), emitida por el Ministerio de Hacienda y Función Pública. Se solicitó el acceso a:

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.

En la fecha de la concesión de acceso, el referido expediente legislativo continuaba en trámite. Se concedió acceso incluso a las aportaciones a la consulta pública ya cerrada, como se tenía solicitado. Únicamente se denegó el acceso, como ya se ha dicho, a la valoración de las aportaciones, bajo la plausible justificación (siempre que, obviamente, no existan) de que no se han realizado:

En cuanto a las aportaciones en el trámite de audiencia, hasta que no se completen todos los informes de la tramitación previstos en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, antes de remitir el expediente al Consejo de Estado, no se dispone de la valoración de las mismas.

Las referidas resoluciones ponen de manifiesto:

- Que no existen impedimentos legales para dar acceso a la denominada «huella normativa» de los expedientes legislativos, especialmente cuando se encuentran en curso.
- Que, como sostiene el Defensor del Pueblo Europeo en diversas resoluciones, la última la recaída en el Caso 253/2023/MIK, del 24 de julio de 2023, «el acceso retrasado es acceso denegado» y que «al tramitar las solicitudes de acceso del público a los documentos legislativos, las instituciones deben respetar los plazos legales, su deber de tramitar las solicitudes «con prontitud» y su deber de facilitar el acceso del público «a su debido tiempo» para que los solicitantes puedan influir en el proceso legislativo» (tanto *ex ante*, como *ex post*).
- La conveniencia –dada la importancia que tiene el acceso oportuno a los documentos legislativos («huella normativa») para el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la participación y el escrutinio en los asuntos públicos– de que por el presidente del Consejo de Transparencia se dictara un «criterio interpretativo» uniforme, al amparo de lo dispuesto en el artículo 38.2 a) de la Ley de transparencia.

6. La ausencia de transparencia en el Congreso de los Diputados sobre documentos relacionados con el ejercicio de las funciones parlamentarias

El Congreso de los Diputados viene denegando, sistemáticamente, el acceso a la información relacionada con la actividad parlamentaria. A título de ejemplo, la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, de 28 de junio de 2016, respecto a la solicitud de acceso al «informe que el presidente de la Cámara, Don Patxi López, solicitó a los servicios jurídicos sobre la capacidad legislativa del Parlamento cuando el Gobierno se encuentra en funciones», que desestimó el recurso «por referirse la solicitud presentada a una información de naturaleza estrictamente parlamentaria y, por tanto, no sujeta a Derecho Administrativo, que no se encuentra dentro del ámbito de aplicación de las citadas Normas de Transparencia de la Cámara, además de por tratarse de un informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados que no tiene carácter público». Con los mismos argumentos, mediante Resolución de 5 de octubre de 2023, denegó el acceso al «Informe de la Dirección de Asesoría Jurídica del Congreso, Secretaría General o letrados de la Cámara relativo al Acuerdo, de 23 de marzo de 2021, de la Mesa

del Congreso de los Diputados por el que se inadmitió a trámite la proposición de ley orgánica de los grupos parlamentarios de ERC y Plural (Junts, la CUP y el PDeCAT) de Amnistía y resolución del conflicto político entre Cataluña y el Estado español».

Respecto de lo argumentado sobre el «ámbito material», se quiere reducir a la actividad de la Cámara «sujeta a Derecho Administrativo»; lo que pone de manifiesto una ausencia de regulación o laguna legal en el Congreso de los Diputados, siendo esta situación de lo más lamentable, tratándose de la institución que debería demostrar cercanía con los ciudadanos y ser la más transparente, por antonomasia.

El Senado puso la máxima diligencia y celeridad en aprobar una norma acorde con los tiempos: «Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado, aprobada por la Mesa del Senado en su reunión del día 2 de diciembre de 2014 (899/000011)». Como no puede ser de otra manera, incluye la actividad parlamentaria.

Más tarde, y conociendo la norma aprobada por el Senado (así consta en su exposición de motivos), el Congreso de los Diputados aprueba sus restrictivas «Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo».

Es fácilmente comparable la regulación en ambas cámaras:

Senado	Congreso de los Diputados
<p>Artículo 1. <i>Derecho de acceso a la información pública.</i> Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública que, en el ejercicio de sus funciones parlamentarias y de su actividad sujeta a Derecho administrativo, obre en poder del Senado, cualquiera que sea el formato o soporte de los contenidos o documentos, en los términos previstos en esta Norma.</p>	<p>Artículo 2. <i>Derecho de acceso a la información pública.</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública que obre en poder del Congreso de los Diputados, sobre sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, cualquiera que sea el formato o soporte de los contenidos o documentos, en los términos previstos en la Ley 19/2013.2. El derecho de acceso de los ciudadanos a la información sobre la actividad parlamentaria se regirá por lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados y en las normas y resoluciones de sus órganos.

Como se comprueba fácilmente, en la regulación del Senado se incluye, como no puede ser de otra manera, la actividad parlamentaria. Sin embargo, la regulación del Congreso la defiere a una norma inexistente. Según la exposición de motivos:

Por razones similares, y sin perjuicio de los trabajos que se están desarrollando en la Ponencia para el estudio de una reforma más amplia del Reglamento del Congre-

so de los Diputados, es preciso adoptar las medidas necesarias para la aplicación de la Ley 19/2013, en lo relativo al derecho de acceso a la información pública del Congreso y a la publicación de los contenidos pertinentes en el nuevo Portal de Transparencia del Congreso.

Es decir, tenemos que esperar, *sine die*, a una reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para que cobre plena efectividad el derecho de acceso, cuando todos sabemos lo complicado que es que sus señorías se pongan de acuerdo en este ámbito. No deberían mezclar las normas que rigen su comportamiento interno con las que afectan a los derechos de los ciudadanos.

A diferencia de lo que acontece en el Congreso de los Diputados, como ha quedado descrito, en el Senado se procede incluso a dar publicidad activa de documentos de la misma naturaleza de los que el Congreso oculta al público. Así, se ha publicado el «Informe de la Secretaría General del Senado sobre la inconstitucionalidad del Dictamen del Pleno del Congreso sobre la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña», publicado oficialmente junto al Acta de la reunión de la Mesa del Senado de 19 de marzo de 2024 (Reunión número 31. XV legislatura); páginas 267 y siguientes⁹.

Contrasta también esta anómala situación en el Congreso de los Diputados con la de otros parlamentos. A título de ejemplo, puede señalarse la norma del parlamento andaluz. Según el artículo 1.1 de esta disposición:

Este acuerdo tiene como objeto la regulación del derecho de acceso a la información en el Parlamento de Andalucía en lo que se refiere a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de esta Cámara.

No debe confundirse la no aplicación de la Ley de Transparencia con la sujeción al principio de transparencia pública y la debida autorregulación por parte, en este caso, del Congreso de los Diputados. Como han advertido Fernández Ramos y Pérez Monguió (2023), comentando la STS 502/2023, de 21 de abril:

Pero, en todo caso, aun cuando se considere que la información en cuestión no era relativa sujeta a Derecho Administrativo, como parece innegable en este supuesto (a diferencia del caso de la STS de 16 de febrero de 2021), ello supone simplemente que no es aplicable la Ley 19/2013, pero ello no debería significar que tal actividad no se rija por el principio de transparencia pública. ¿Habrá actividad más presidida por la publicidad que la parlamentaria, incluso históricamente? Dicho de

⁹ <https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/organossenado/mesa/actasmesasenado/index.html>

otro modo, la información parlamentaria podrá no ser información pública «sujeta a Ley 19/2013», pero no hay duda que es información pública.

Asimismo, con independencia de que la actuación parlamentaria no sea susceptible de revisión por parte de los tribunales, que es lo que parece preocupar a la Sala, ¿no será precisamente en tal caso, en el que no es posible el control judicial, aún más necesaria la transparencia de la actividad parlamentaria? Y, de cualquier modo, consideramos que es necesario desprender, de una vez, el acceso a la información pública de la viabilidad del control judicial sobre el fondo (que sea una actuación de gobierno o política, discrecional o no, etc.).

7. Los estatutos de la Comisión General de Codificación son contrarios a la Ley de transparencia

Se solicitó al Ministerio de Justicia el acceso al expediente de la Comisión General de Codificación relativo a lo desarrollado por el grupo de trabajo de la Comisión para la transposición 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.

El Ministerio de Justicia denegó (vía inadmisión) la solicitud de acceso a todo el expediente relativo al trabajo desarrollado por dicho grupo de trabajo, argumentando que (Resolución de 28 de diciembre de 2021. Expediente 001-063815):

El Artículo 29 del Real Decreto 845/2015, de 28 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Comisión General de Codificación señala:

Una vez aprobada y elevada por la Sección correspondiente una propuesta normativa o informe al Presidente de la Comisión, este podrá decidir su publicación en la página web del Ministerio de Justicia y, en su caso, la apertura de un período de consulta pública. En su defecto, la publicación de las propuestas normativas se producirá con posterioridad a la tramitación y aprobación de la norma que corresponda y, si no fueran objeto de tramitación, cuando así lo decida el Presidente de la Comisión.

Según el artículo 33.3 de los Estatutos de la Comisión General de Codificación, aprobados por Real Decreto 845/2015, de 28 de septiembre:

La solicitud será inadmitida o denegada cuando proceda de conformidad con lo dispuesto por la ley en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás normas que resulten de aplicación.

Terminó invocando la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la Ley de transparencia, que establece que se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la in-

formación pública, «referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como las contenidas en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas».

En mi opinión la referida norma reglamentaria (estatutos de la Comisión) es contraria a la Ley de transparencia, pues deja al discrecional criterio del presidente de la Comisión la publicación con anterioridad a la tramitación y aprobación de la norma que corresponda (y, si no fueran objeto de tramitación, cuando así lo decida el presidente de la Comisión); cuando la denegación del acceso –a petición de parte– debe estar motivada, para cada caso concreto, en alguna de las excepciones de la Ley de transparencia. Asimismo, la decisión sobre la publicidad activa debería sujetarse a los mismos criterios de transparencia.

8. Propuestas sobre «huella normativa» en los programas electorales del PSOE y PP para las elecciones generales de 2023

Partido Socialista Obrero Español (PSOE):

Culminaremos el proyecto de huella normativa, a fin de que la ciudadanía pueda participar activamente en los procesos de elaboración de normas, con especial atención a la participación de la infancia y adolescencia [...]. Contribuiremos a la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados y del Senado, así como de los mecanismos internos de la Administración General del Estado, para asegurar la transparencia y publicidad de las relaciones con los grupos de interés y la incorporación de sistemas de huella legislativa para que la sociedad pueda conocer la influencia de cada entidad en las iniciativas normativas.

Partido Popular (PP):

Regulación de los lobbies y huella legislativa, es decir, una ficha pública para cada proyecto o proposición de ley en la que se señale quién intermedió o negoció durante el proceso, quien enmendó y quien votó, dejando constancia real de los procesos de influencia sobre cada texto legislativo.

De forma claramente fragmentaria, en el «Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés»¹⁰ se incluyó lo siguiente:

¹⁰ Documento sometido a Trámite de Información Pública, 14 de noviembre de 2022. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/Ley-Transparencia-Ley-NT8-11-22-1.pdf>

Artículo 11. Huella normativa.

1. Las actividades realizadas por los grupos de interés con la finalidad de influir en la elaboración y adopción de cualquier proyecto normativo serán reflejadas por parte del Departamento competente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en el que constará la identidad del personal público que haya mantenido contactos con dichos grupos. También se hará constar detalladamente la identidad de las personas que, con dicha finalidad, actúen en representación de los grupos de interés, la identificación de estos, la fecha y el objeto del contacto así como la postura y pretensiones mantenidas por el mismo.
2. Todo ello se sustanciará sin perjuicio del resto de informes previstos en las normas que regulan la participación ciudadana o la audiencia pública en la elaboración de los proyectos normativos, incorporándose al expediente del respectivo proyecto, y publicándose en el portal de transparencia.

Este tipo de disposiciones, en mi opinión, no pueden ser limitativas (ni interpretadas como tales) del derecho de acceso íntegro a las contribuciones presentadas por los grupos de interés en los trámites de audiencia e información públicas, así como a las valoraciones de las mismas realizadas por el promotor de la iniciativa normativa.

En mi contribución a la información pública de referido anteproyecto señalé lo siguiente:

PRIMERA.- Artículo 3. Actividad de influencia.

En el apartado 3 se dice que no tienen la consideración de actividades de influencia:

- a) La intervención en procedimientos de participación pública previstos en normas legales o reglamentarias.
- b) Las actividades desarrolladas en el ejercicio del derecho de manifestación y de los derechos individuales de reunión y de petición.

La intervención en procedimientos de participación pública deviene de lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución española («La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten»).

Es plausible la exclusión, siempre que se mantenga lo dispuesto en el proyectado artículo 11.1 (Huella normativa), en cuanto al reflejo en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de las actividades realizadas por los grupos de interés con la finalidad de influir en la elaboración y adopción de cualquier proyecto normativo.

Debería concretarse, no obstante, que se refiere a procedimientos de participación pública realizados *ex officio* y que no comprende las iniciativas de grupos de

interés tendentes a la elaboración de una norma legal o reglamentaria o la modificación de las ya existentes.

Debe suprimirse la mención «y de petición», pues la actividad lobbista es una clara manifestación del ejercicio del derecho fundamental de petición.

Cuando una persona, física o jurídica considerada grupo de interés lleva a cabo una actividad de influencia, está ejercitando el Derecho de petición.

Según el artículo 3. Objeto de las peticiones de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición:

Las peticiones podrán versar sobre cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general.

No son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley.

Según su exposición de motivos: «Las peticiones pueden incorporar una sugerencia, una iniciativa, una información, expresar quejas o súplicas.

Su objeto, por tanto, se caracteriza por su amplitud y está referido a cualquier asunto de interés general, colectivo o particular. Ahora bien, su carácter supletorio respecto a los procedimientos formales específicos de carácter parlamentario, judicial o administrativo obliga a delimitar su ámbito a lo estrictamente discrecional o graciable, a todo aquello que no deba ser objeto de un procedimiento especialmente regulado».

La actividad lobbista entra, además, en el ámbito de lo estrictamente discrecional o graciable.

SEGUNDA.- Artículo 4. Grupos de interés.

Se considera que no tienen la consideración de grupos de interés, los sindicatos, las asociaciones empresariales, los colegios profesionales y demás entidades de derecho público (por ejemplo, cámaras de comercio), cuando realicen funciones de defensa y promoción de los intereses que les son propios.

No tiene sentido esta exclusión, pues la experiencia demuestra que dichas entidades realizan habitualmente actividad lobbista o de influencia. Además, la exclusión no tiene parangón en el derecho comparado. Prueba de ello es que muchas entidades como las descritas mantienen delegaciones o representaciones ante las instituciones europeas y se considera que realizan actividades como grupos de interés, precisamente en lo relativo a las funciones de defensa y promoción de los intereses que les son propios.

A título de ejemplo, es posible que sobre un mismo asunto pueda realizar una actividad de influencia una organización empresarial (representativa de empresarios e intereses empresariales) constituida al amparo del artículo 22 de la Constitución (derecho de asociación) que una cámara de comercio (corporación de derecho público), también integrada por empresarios y que defiende intereses del mundo empresarial.

TERCERA.- Debería establecerse la obligación relativa al personal público destinatario de la actividad de influencia, sea a través de comunicación directa o indirecta y a través de cualquier medio de comunicación, de elaborar una nota, informe o memorándum sobre la comunicación establecida y sobre la posición expresada por el destinatario.

Esto es habitual, por ejemplo, en la Comisión Europea y, además, se da acceso a dichos documentos (notas, informes, memorándums, etcétera; así como la correspondencia remitida por el grupo de interés), cuando se solicita al amparo del Reglamento (CE) núm. 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

9. Plan de Parlamento Abierto

En abril de 2024 la Mesa del Congreso de los Diputados encargó a la Secretaría General de la cámara una propuesta de Plan de Parlamento Abierto. En lo referente a la huella normativa, las aportaciones de los grupos parlamentarios fueron las siguientes¹¹:

Enmiendas del PSOE. La huella normativa, que permitiría conocer a la ciudadanía todas las modificaciones que experimente una iniciativa legislativa a lo largo de su procedimiento de elaboración, también es una de las apuestas socialistas para el I Plan de Parlamento Abierto.

Enmiendas de Sumar. Al igual que sus socios de Gobierno, entre sus aportaciones destacan el registro y regulación de los grupos de interés y la publicación de la huella normativa de las iniciativas.

Enmiendas del PP. El PP también estaría a favor de esta medida, pero van un paso más allá al proponer que la huella normativa incluya una ficha con toda la información y documentación aportada por los grupos de interés involucrados en la tramitación. Entre las mejoras promovidas por el Grupo Popular para la web del Congreso destacan colocar en un lugar más visible los dossiers de documenta-

¹¹ Lucía Gutiérrez: «Las enmiendas de PSOE, PP y Sumar para el Plan de Parlamento Abierto del Congreso». *democrata.es*, 13 de julio de 2024.

ción complementaria de todas las iniciativas legislativas y las Actas de los acuerdos de la Mesa.

Contrasta este plan con la falta de transparencia sobre el mismo. El Congreso de los Diputados no ha publicado nada al respecto¹².

El 2 de septiembre de 2024 se solicitó al Congreso el acceso a todos los documentos existentes hasta la fecha relacionados con el Plan de Parlamento Abierto.

El 3 de septiembre, el Congreso evacuó la siguiente contestación:

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 5 de junio de 2024, acordó abrir un plazo, hasta el 28 de junio, para que los grupos parlamentarios presentasen sus aportaciones a dicho Plan. Una vez recibidas las aportaciones, el documento se encuentra todavía en proceso de elaboración.

Teniendo en cuenta esta circunstancia, no procede facilitar la documentación solicitada, dado que, conforme al apartado a) del artículo 10 de las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a Derecho Administrativo (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 595, de 23 de enero de 2015), se inadmitirán a trámite las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general, así como que el apartado b) del mismo precepto dispone que se inadmitirán a trámite las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos.

Resulta claramente contradictorio con los más elementales principios de transparencia que, precisamente y tratándose de un plan de parlamento «abierto», no se dé la oportuna publicidad a todo lo relacionado con mencionado «plan», desde el inicio de su tramitación. Máxime cuando dicho «plan» parece contener previsiones relativas a las relaciones de los ciudadanos con la institución parlamentaria.

El plan merece y requiere, por pura analogía desde los principios de la transparencia de la actividad sustantiva de una cámara parlamentaria, la misma publicidad que tienen, desde su inicio, las iniciativas legislativas que tramita. *Luz y taquígrafos*.

¹² Consultada la web del Congreso de los Diputados (congreso.es), al 1 de septiembre de 2024 no aparecía nada sobre este asunto.

10. Anuncio de elaboración de un criterio definitivo por el Consejo de Transparencia

Ante la queja por la tardanza en resolver los expedientes 762/2023 y 1727/2023, el Consejo de Transparencia, el 10 de septiembre de 2024, contestó lo siguiente:

En este caso, la tardanza en resolver sus expedientes núms. 762/2023 y 1727/2023 viene motivada por el hecho de que ambas reclamaciones están siendo objeto de un estudio detenido de las cuestiones que plantean, a fin de elaborar un criterio definitivo en relación con el acceso a la documentación que integra los expedientes normativos, respondiendo así a su propia sugerencia. Y la creciente carga de trabajo que viene soportando este Consejo hace difícil que se pueda dedicar el tiempo necesario al análisis de las cuestiones particularmente complejas.

Este Consejo ha resuelto ya otras reclamaciones presentadas por usted concernientes a la denegación de acceso a documentación que integra un expediente normativo. En todos esos casos, sin embargo, no fue necesaria la elaboración de nueva doctrina en la medida que versaban sobre procedimientos concluidos, o bien se concedía el acceso a lo solicitado o se especificaba de forma expresa la inexistencia de la información de forma tardía; o bien, se proporcionaba información incompleta sin la invocación de ninguna restricción prevista legalmente para aquella que no había sido entregada. Así ocurría en los siguientes expedientes:

[...]

En cambio, en los expedientes que se encuentran pendientes de resolver tienen por objeto la información obrante en el expediente de elaboración de un proyecto normativo que aún no ha sido aprobado definitivamente, por lo que se plantean cuestiones novedosas con importantes implicaciones prácticas, que deben ser objeto de un análisis detenido con el fin de fijar un criterio válido para todos los supuestos de la misma naturaleza.

11. Conclusiones

Primera. En el caso de España, el acceso oportuno a la «huella normativa», especialmente en los procedimientos legislativos en curso, entronca con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar –directamente– en los asuntos públicos, reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución.

Segunda. A los documentos prelegislativos («huella normativa») deben aplicárseles los más altos estándares de transparencia.

Tercera. Como cuestión de principio, no existen impedimentos legales para dar acceso a la denominada «huella normativa» de los expedientes legislativos, especialmente cuando se encuentran en curso.

Cuarta. Del examen casuístico de las decisiones gubernamentales sobre las peticiones de acceso a la «huella normativa», realizado en el presente estudio, se deduce la ausencia de una práctica coherente y respetuosa con el principio democrático, que no ha sido solventada todavía por un criterio interpretativo uniforme por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, bien *ad hoc* (art. 38.2.a de la Ley de transparencia), bien a través de la doctrina emanada en sus resoluciones, aunque ya ha anunciado que fijará un criterio válido para todos los supuestos de la misma naturaleza.

Quinta. Como sostiene el Defensor del Pueblo Europeo en diversas resoluciones, «el acceso retrasado es acceso denegado» y que «al tramitar las solicitudes de acceso del público a los documentos legislativos, las instituciones deben respetar los plazos legales, su deber de tramitar las solicitudes «con prontitud» y su deber de facilitar el acceso del público «a su debido tiempo» para que los solicitantes puedan influir en el proceso legislativo» (tanto *ex ante*, como *ex post*).

En su Informe del 25 de abril de 2024 sobre la labor de revisión del Defensor del Pueblo Europeo en el ámbito del acceso público a los documentos (años 2021 a 2023)¹³, la Defensora del Pueblo vuelve a insistir en ideas tan simples como esenciales:

Las personas que buscan acceso público a los documentos normalmente dependen de una divulgación rápida para poder utilizar los documentos para el propósito que pretendían. Por lo tanto, los solicitantes esperan que su solicitud de acceso se tramite rápidamente. Esto es especialmente cierto para las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y los ciudadanos que desean participar en el proceso de toma de decisiones de la UE, y para los periodistas e investigadores que pueden estar interesados en escudriñar la administración de la UE¹⁴.

Si el acceso no es rápido, los documentos pueden perder su utilidad. El Defensor del Pueblo Europeo ha sostenido sistemáticamente que un acceso retrasado equivale a un acceso denegado.

¹³ <https://www.ombudsman.europa.eu/es/document/en/185485>

¹⁴ De gran interés también es la Recomendación del Defensor del Pueblo Europeo de 26 de abril de 2024, sobre la negativa de la Comisión Europea a dar acceso público a los documentos relativos a su propuesta de Reglamento para prevenir y combatir el abuso sexual de menores en línea (asunto 2421/2023/MIG), en la que reitera que «uno de los principios fundamentales de la UE es la apertura en la toma de decisiones. La apertura facilita la participación pública y garantiza una mayor rendición de cuentas de los responsables de la toma de decisiones. Esto es aún más importante cuando la toma de decisiones da lugar a una nueva legislación. La apertura a este respecto contribuye a reforzar la democracia al permitir a los ciudadanos examinar toda la información que ha constituido la base de un acto legislativo». <https://www.ombudsman.europa.eu/es/recommendation/es/185538>



Sexta. Es conveniente, como he defendido ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno –dada la importancia que tiene el acceso oportuno a los documentos legislativos («huella normativa») para el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la participación y el escrutinio en los asuntos públicos–, que por el presidente del Consejo de Transparencia se dicte un «criterio interpretativo» uniforme, al amparo de lo dispuesto en el artículo 38.2 a) de la Ley de transparencia.

Referencias bibliográficas

Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M. (2023). Crónica de Jurisprudencia sobre transparencia y buen gobierno. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1514336>

Rubio Núñez, R. (10 de mayo de 2023). Influencia, SA. ABC.

Isaac Ibáñez García. Abogado. Licenciado en Derecho. Tiene varios másteres oficiales y otros títulos de posgrado en derecho procesal civil, administración concursal, derecho tributario y derecho empresarial. Ha publicado varios libros jurídicos y ha participado en otros de carácter colectivo. Ha publicado más de 400 artículos en las principales revistas jurídicas y en los principales diarios de información económica. Ha llevado con éxito, ante la Comisión Europea, procedimientos de infracción del derecho comunitario, que han supuesto la modificación de leyes y prácticas administrativas nacionales. Ha participado en diversos procedimientos legislativos en los que se han tomado en consideración sus opiniones jurídicas. <https://orcid.org/0000-0003-2290-1363>