



Resolución 234/2020

S/REF: 001-041764

N/REF: R/0234/2020; 100-003636

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Igualdad

Información solicitada: Informes del anteproyecto Ley Orgánica de Garantía Integral de la libertad Sexual

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE IGUALDAD al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), y con fecha 9 de marzo de 2020, la siguiente información:

En relación al anteproyecto de la “Ley Orgánica de Garantía Integral de la libertad Sexual”, aprobada en el Consejo de ministros de 3 de marzo de 2020, SOLICITO:

1.- Informes existentes justificativos de la ausencia de consulta pública del anteproyecto con carácter previo a su elaboración en la web del Ministerio de Igualdad.

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

2.- *Copia de la Memoria de Análisis del Impacto Normativo realizado.*

3.- *Copia del Informe de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios*

4.- *Copia de los estudios y consultas efectuados para garantizar el acierto y la legalidad del texto.*

5.- *Copia del informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de igualdad.*

2. Mediante Resolución de 11 de marzo de 2020, el MINISTERIO DE IGUALDAD contestó a la interesada lo siguiente:

Una vez analizada la solicitud, se resuelve conceder parcialmente el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED], informándole que:

- 1. El artículo 26.2 párrafo tercero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, prevé que podrá prescindirse del trámite de consulta pública cuando, entre otras razones, la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. Es el caso del Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual, la cual no tiene un impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones a los destinatarios (sino que concede derechos) y regula un aspecto parcial – la libertad sexual – de una materia más amplia como es la igualdad de género. Asimismo, según el mismo precepto, la concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, por lo que es en dicho documento, y no en informes, donde figura la justificación de la omisión del trámite de consulta pública.*
- 2. La Memoria de Análisis de Impacto normativo será publicada en el Portal de Transparencia una vez finalizada, por lo que la solicitud debe ser desestimada en lo que a este extremo se refiere por concurrencia de la razón contemplada en el artículo 18.1 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*
- 3. No existe ningún informe de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, tal trámite no se prevé en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.*

4. *En esta fase de la tramitación normativa, no se han recabado los estudios y consultas a que se refiere el artículo 26.1 de la Ley 50/1997, del Gobierno. Sin perjuicio de que el Anteproyecto pueda ser remitido, en las próximas fases, a los órganos y asociaciones que se considere, debe recordarse que el trámite a que se refiere el citado artículo no es preceptivo.*
 5. *En cuanto al informe de la Secretaría General Técnica de este Ministerio, se deniega el acceso por concurrencia de la razón contemplada en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*
3. Ante esta contestación, la solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha 21 de abril de 2020 y el siguiente contenido:

PRIMERO: Que se solicitó información al Ministerio de Igualdad cuyo contenido adjuntamos a la presente denuncia.

SEGUNDO: Que la respuesta a la pregunta 5.- Copia del informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de igualdad., es denegada, aplicando una causa de inadmisión por considerarla información que tiene el carácter auxiliar o de apoyo, al decir:

“5. En cuanto al informe de la Secretaría General Técnica de este Ministerio, se deniega el acceso por concurrencia de la razón contemplada en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”

Consideramos que dicha causa de inadmisión es inaplicable por los siguientes motivos:

PRIMERO: En primer lugar no se trata de una información auxiliar. Conforme al artículo 26.5 de la Ley 50/1997 del Gobierno:

“En todo caso, los anteproyectos de ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de disposiciones reglamentarias, deberán ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes”.

Dicho artículo establece el carácter de preceptivo del informe solicitado, al tratarse de un anteproyecto de ley.

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

SEGUNDO: Al tratarse de un documento obligatorio, no se trata de una documentación auxiliar o de apoyo como alega el Ministerio. Es un documento público y de general conocimiento necesario para una correcta interpretación de la Ley.

En materia de aplicación de la ley, rige con carácter general el artículo 3 del Código Civil, al establecer:

“Aplicación de las normas jurídicas

Artículo 3.

Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”.

Lejos del carácter auxiliar, la documentación solicitada forma parte de los antecedentes legislativos de la Ley, razón incuestionable por el que debe ser entregado el informe.

En definitiva, entendemos que no procede la inadmisión, y mucho menos la denegación que efectúa el Ministerio procediendo por tanto la entrega del mismo.

En virtud de lo expuesto

SOLICITO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO como órgano competente para la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública, admita la presente reclamación al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y sea reconocido nuestro derecho a obtener la información pública en la forma solicitada y garantice el derecho de acceso a la información solicitada y el deber de facilitar la documentación.

4. Con fecha 1 de junio de 2020, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE IGUALDAD, al objeto de que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada 3 de junio de 2020, el departamento Ministerial realizó las siguientes alegaciones:

(...) 3.- Respecto a la reclamación objeto de este informe y a las razones expuestas por [REDACTED], este departamento subraya que el Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual se llevó al Consejo de Ministros a efectos de lo dispuesto en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El informe de las Secretarías Generales Técnicas (artículo 26.5 párrafo 4º) de los departamentos proponentes (que no se reducen solo al Ministerio de Igualdad) se elabora en un momento posterior de la tramitación que sigue desarrollándose en el momento actual. De hecho, es el último documento en elaborarse antes de remitir el proyecto normativo al Consejo de Estado, pues en él ha de reflejarse toda la tramitación que ha seguido la norma y los cambios que, en su caso, se hayan ido introduciendo en el texto durante el procedimiento.

Así pues, no puede remitirse dicho documento pues aún no existe.

La remisión realizada, en la inadmisión inicial, al artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 Ode diciembre, está motivada en el hecho de que la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad ha intervenido en el procedimiento de elaboración del anteproyecto normativo cumpliendo una función de apoyo e impulso de la tramitación.

Pero se reitera que el informe solicitado no puede remitirse pues, en el momento actual de tramitación del anteproyecto, aún no se ha elaborado. La inadmisión entraría, pues, en el supuesto del artículo 18.1 a) de la mencionada Ley 19/2013, al tratarse de información en curso de elaboración.

3.- Por todo lo expuesto, se considera que el presente recurso se debería desestimar.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁴](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Respecto al fondo del asunto, cabe señalar en primer lugar que, aunque la Administración ha resuelto *conceder parcialmente el acceso a la información*, lo cierto, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y analizada su resolución, se comprueba que no ha facilitado ninguno de los documentos solicitados, limitándose a explicar la normativa aplicable al respecto, y en cuya virtud termina denegando los mismos, si bien, contradictoriamente por aplicación de varias causas de inadmisión.

Y ello es así, porque:

- No facilita los *Informes existentes justificativos de la ausencia de consulta pública del anteproyecto* dado que explica que es en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo donde se justifica y no en otro tipo de informes. Pero no facilita tampoco la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que también es objeto de solicitud, dado que según indica *será publicada en el Portal de Transparencia una vez finalizada, por lo que la solicitud debe ser **desestimada** en lo que a este extremo se refiere por concurrencia de la razón contemplada en el artículo 18.1 a)* (causa de inadmisión).
- Tampoco facilita la *copia del Informe de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios* argumentando que *no existe*; ni los *estudios y consultas efectuados para garantizar el acierto y la legalidad del texto* dado que *no se han recabado (...)* Aunque informando que *el Anteproyecto pueda ser remitido, en las próximas fases, a los órganos y asociaciones que se considere*, y recordando que *el trámite a que se refiere el citado artículo no es preceptivo*.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

- Y por último, tampoco ha facilitado *el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de igualdad*:
- Primero “denegándolo” en su resolución *por concurrencia de la razón contemplada en el artículo 18.1 b)*, aunque en vía de alegaciones explica que no se refería en sí al informe solicitado, sino a que *la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad ha intervenido en el procedimiento de elaboración del anteproyecto normativo cumpliendo una función de apoyo e impulso de la tramitación*.
 - Segundo, en vía de alegaciones, inadmitiéndolo por aplicación del artículo 18.1 a) de la LTAIBG al tratarse de información en curso de elaboración, fundamentando la nueva argumentación en que el **informe de las Secretarías Generales Técnicas (artículo 26.5 párrafo 4º) de los departamentos proponentes (que no se reducen solo al Ministerio de Igualdad) se elabora en un momento posterior de la tramitación que sigue desarrollándose en el momento actual. De hecho, es el último documento en elaborarse antes de remitir el proyecto normativo al Consejo de Estado, pues en él ha de reflejarse toda la tramitación que ha seguido la norma y los cambios que, en su caso, se hayan ido introduciendo en el texto durante el procedimiento.**
 - Y tercero, justificando que *la inadmisión inicial, al artículo 18.1 b) (...) está motivada en el hecho de que la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad ha intervenido en el procedimiento de elaboración del anteproyecto normativo cumpliendo una función de apoyo e impulso de la tramitación.*

En este punto, debe recordarse que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado sobre resoluciones que, si bien indican conceder la información o, como ocurre en el caso que nos ocupa, que indica concederla parcialmente, en realidad dicha concesión no es tal. Por ello, tal y como ha indicado en diversas ocasiones este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (por todas, la R/0346/2017), *la resolución por la que se dé respuesta a la solicitud de información debe analizar ésta en su conjunto y, en el caso de que sólo pueda concederse parcialmente la información, debe señalarse expresamente. La posición contraria implicaría una respuesta no ajustada a la realidad que tendría incluso su reflejo en las estadísticas sobre el sentido de las resoluciones dictadas que la Administración maneje.*

4. Dicho lo anterior, se considera necesario recordar que la [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno](#)⁵ dispone en relación con el *Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos* en su artículo 26 lo siguiente:

La elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias se ajustará al siguiente procedimiento:

1. Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.

2. Se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previsto en este apartado en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. También podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

La consulta pública deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales.

⁵ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336&p=20200313&tn=2>

3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:

- a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una **justificación de la necesidad de la nueva norma** frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.
- b) Contenido y **análisis jurídico**, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el **listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas** como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
- c) Análisis sobre la **adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias**.
- d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.
- e) Asimismo, se identificarán las **cargas administrativas que conlleva la propuesta**, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.
- f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.
- g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

4. Cuando la disposición normativa sea un anteproyecto de ley o un proyecto de real decreto legislativo, cumplidos los trámites anteriores, el titular o titulares de los Departamentos proponentes lo elevarán, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Consejo de Ministros, a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes

que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, y siempre que se hayan cumplimentado los trámites de carácter preceptivo, el Consejo de Ministros podrá prescindir de este y acordar la aprobación del anteproyecto de ley o proyecto de real decreto legislativo y su remisión, en su caso, al Congreso de los Diputados o al Senado, según corresponda.

5. A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

Salvo que normativamente se establezca otra cosa, los informes preceptivos se emitirán en un plazo de diez días, o de un mes cuando el informe se solicite a otra Administración o a un órgano u Organismo dotado de especial independencia o autonomía.

El centro directivo competente podrá solicitar motivadamente la emisión urgente de los informes, estudios y consultas solicitados, debiendo éstos ser emitidos en un plazo no superior a la mitad de la duración de los indicados en el párrafo anterior.

En todo caso, los anteproyectos de ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de disposiciones reglamentarias, deberán ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes.

Asimismo, cuando la propuesta normativa afectara a la organización administrativa de la Administración General del Estado, a su régimen de personal, a los procedimientos y a la inspección de los servicios, será necesario recabar la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas antes de ser sometidas al órgano competente para promulgarlos. Si transcurridos 15 días desde la recepción de la solicitud de aprobación por parte del citado Ministerio no se hubiera formulado ninguna objeción, se entenderá concedida la aprobación.

Será además necesario informe previo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas cuando la norma pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

6. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. De ello deberá dejarse constancia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

El trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.

7. Se recabará el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente cuando fuera preceptivo o se considere conveniente.

8. Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación y, en caso de proyectos de ley, su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, acompañándolo de una Exposición de Motivos y de la documentación propia del procedimiento de elaboración a que se refieren las letras b) y d) del artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su normativa de desarrollo. (...)

En resumen, con carácter general cabe señalar que un anteproyecto es un documento que precede al proyecto de ley, que promueve un Ministerio o varios, y el Consejo de Ministros puede aceptarlo, rechazarlo, solicitar modificaciones o someterlo a audiencia pública. Se tiene que **presentar acompañado por la memoria y estudios o informes sobre su necesidad**

y oportunidad, así como por una memoria económica con la estimación del coste que puede causar al Estado.

También debe incluirse el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio que promueve el anteproyecto de ley, que vela por la constitucionalidad del texto, que sintonice con el resto del ordenamiento jurídico y porque sea correcto técnicamente.

Una vez un ministerio o ministerios redacta el anteproyecto de ley, el texto (que está formalmente redactado como una ley: tiene artículos organizados en títulos, capítulos, secciones, etc.) **va a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios** antes de pasar por el Consejo de Ministros con una antelación de al menos tres semanas. Finalizado este trámite, los ministros **revisan por primera vez** el anteproyecto de ley y tienen varias opciones: Rechazar el texto presentado y archivarlo; Solicitar otra versión; **Aceptarlo**; o Aceptarlo en parte introduciendo una serie de cambios.

En caso de que no se acepte sin más, los ministros deciden qué trámites pasará el texto a continuación, como consultas, dictámenes e informes que se crean convenientes (como al Consejo de Estado), así como, que pase por el trámite de audiencia pública (el ministerio autor del texto lo publica en su página web).

Una vez el anteproyecto ya ha pasado todos los trámites, informes, consultas, etc., el texto ya reelaborado vuelve a pasar por el Consejo de Ministros, que lo aprueba y lo envía ya como proyecto de ley al Congreso, donde continúa su tramitación.

5. Asimismo, y sentado lo anterior cabe señalar, por un lado, que según consta en la [página web de La Moncloa](#)⁶ con fecha 3 de marzo de 2020 *El Consejo de Ministros ha aprobado el inicio de la tramitación del Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía de la Libertad Sexual*.

Y, por otro, que según consta en la [página web del Ministerio de Igualdad](#)⁷ el [Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual](#)⁸, se encuentra en estos momentos en fase de Trámite de Audiencia e Información Pública hasta el 15 de junio inclusive, es decir, en el trámite que se establece en el punto 6 del artículo 26 anteriormente transcrito.

⁶ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/030320-enlace-mujeres.aspx>

⁷ <http://www.igualdad.gob.es/participacion.html>

⁸ [Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual](#)

Por todo ello, si el Consejo de Ministros, como se acaba de indicar, ha aprobado el inicio de la tramitación del anteproyecto de ley que nos ocupa, una vez revisado el texto que le ha presentado el Ministerio de Igualdad, dado que previamente a llegar al Consejo de Ministros ha de pasar por la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, se deduce que han tenido que informar sobre el citado texto del anteproyecto.

A este respecto, conviene reiterar que el artículo 13 de la LTAIBG dispone expresamente que el objeto de una solicitud de acceso puede ser información que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Es decir, el hecho determinante para que una información pueda ser solicitada es que la misma se encuentre disponible para el organismo o entidad al que la solicitud haya sido dirigida debido a que la haya generado o la haya obtenido en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, es importante recordar la Sentencia 15/2018, de 14 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 en el PO 33/2019 en el siguiente sentido: (...) *no pudiéndose obviar que la información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso sin perjuicio de que pueda no existir un repositorio común a todos los órganos de contratación del grupo Fomento, aspecto que, como se ha expuesto, no guardaría relación con la causa de inadmisión, de forma que, a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del **derecho de acceso a la información que exista** y esté disponible mediante una sola labor de agregación, **siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13 de la Ley.***

Atendiendo a lo anterior, no puede obviarse a nuestro juicio que el *Informe de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios* tiene la consideración de información pública tal y como se define en la LTAIBG y ha de obrar en poder de la Administración al haber sido elaborado en el ejercicio de sus funciones.

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/53_MFomento_5.html

6. Por otra parte, en cuanto a la a *Memoria de Análisis del Impacto Normativo realizado* (que recogería a su vez la justificación de la ausencia de consulta pública) y *el Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de igualdad*, y que han sido inadmitidos por la Administración al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1 a) de la LTAIBG que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Que se refieren a información que está en curso de elaboración o publicación general.*

Fundamenta la Administración la inadmisión en el segundo supuesto, no en el primero que se limita a alegar la causa de inadmisión, en que el *informe de las Secretarías Generales Técnicas (artículo 26.5 párrafo 4º) de los departamentos proponentes (que no se reducen solo al Ministerio de Igualdad) se elabora en un momento posterior de la tramitación que sigue desarrollándose en el momento actual. De hecho, es el último documento en elaborarse antes de remitir el proyecto normativo al Consejo de Estado, pues en él ha de reflejarse toda la tramitación que ha seguido la norma y los cambios que, en su caso, se hayan ido introduciendo en el texto durante el procedimiento.*

Respecto de la causa de inadmisión alegada, recogida en el art. 18.1 a) de la LTAIBG, la misma ha sido analizada en varias ocasiones por este Consejo de Transparencia. Así, por ejemplo, en la Resolución R/0202/2016 o R/0341/2017, y más recientes [R/0516/2019](#) y [R/0671/2019](#)¹⁰ en la que se concluía lo siguiente:

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

Así, por ejemplo, en la [R/0177/2018](#) se razonaba lo siguiente:

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

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html

información o documentos como, en principio y salvo indicación en contrario de la Administración, parecería ser éste también el caso.

Así, en el precedente mencionado se razonaba lo siguiente:

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

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

Por ello, aunque el expediente aún esté en curso, a nuestro juicio parte de la información que se solicita ya existe y, por lo tanto, puede ser proporcionada al constituir información pública en el sentido del art. 13 de la LTAIBG.

Por lo tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser estimada, por lo que la Administración debe proporcionar información sobre el curso de los trabajos realizados al objeto de elaborar el listado que se solicita y señalar una fecha, al menos aproximada, de finalización. (...)

Asimismo, debe contarse también con los pronunciamientos de los Tribunales de Justicia, especialmente con la [Sentencia del Tribunal Supremo](#), dictada en el [recurso de casación 75/2017¹¹](#), que se pronuncia en los siguientes términos: "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1"(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. (...) ”

7. Teniendo en cuenta todo lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública, y debe ser justificada de manera clara, circunstancia que a nuestro parecer no ocurre en el presente supuesto, dado que:

- Como se ha indicado el Consejo de Ministros ha aprobado el inicio de la tramitación del Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía de la Libertad Sexual, y según la normativa aplicable al supuesto, para presentarlo al Consejo de Ministros se tuvieron que acompañar la **Memoria de Análisis del Impacto Normativo** (y estudios o informes sobre su necesidad y oportunidad, así como por una memoria económica con la estimación del coste que puede causar al Estado) e **incluirse el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio**.
- No pueden encontrarse en curso de elaboración los documentos que han sido presentados al Consejo de Ministros junto con el texto del anteproyecto de ley para su valoración, y que de hecho lo han sido, ya que, se reitera, el Consejo de Ministros ha aprobado el inicio de la tramitación.
- Y no solo lo ha aprobado sino, que como también se ha puesto de manifiesto, actualmente se encuentra en fase de Trámite de Audiencia e Información Pública hasta el 15 de junio inclusive, publicado para ello en la página web del Ministerio de Igualdad, trámite al que el texto ha pasado por decisión del Consejo de Ministros, una vez reiteramos aprobado el inicio de la tramitación para lo que han debido contar con la Memoria de Análisis del Impacto Normativo y el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio.

Por último, cabe señalar que encontrándose en la citada fase de Trámite de Audiencia e Información Pública se entiende que no se han recabado todavía más dictámenes e informes que se crean convenientes (como al Consejo de Estado), por lo que, dado que según el

mencionado artículo 13 de la LTAIBG el hecho determinante para que una información pueda ser solicitada es que la misma se encuentre disponible para el organismo o entidad al que la solicitud haya sido dirigida debido a que la haya generado o la haya obtenido en el ejercicio de sus funciones, si todavía no se han solicitado no tienen la consideración de información pública.

Por lo que, respecto al punto 4 de la solicitud de información-*Copia de los estudios y consultas efectuados para garantizar el acierto y la legalidad del texto*- la reclamación debe ser desestimada.

En consecuencia, y a la vista de los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser parcialmente estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 21 de abril de 2020, contra la resolución de fecha 11 de marzo de 2020 del MINISTERIO DE IGUALDAD.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE IGUALDAD a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- *Copia de la Memoria de Análisis del Impacto Normativo realizado.*
- *Copia del Informe de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios*
- *Copia del informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de igualdad.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE IGUALDAD a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)¹², la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹³.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)¹⁴.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹³ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>