



Resolución 649/2021

S/REF: 001-058493

N/REF: R/0649/2021; 100-005602

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Igualdad

Información solicitada: Anteproyectos de leyes de garantía integral de la libertad sexual y para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos LGTBI

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 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), con fecha 30 de junio de 2021, la siguiente información:

Los textos íntegros de los anteproyectos aprobados por el CMin de la ley trans/LGTBI Y de la ley de modificación del código penal en lo relativo a los delitos de abuso y agresión sexual.

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

Adicionalmente, para futuras leyes, solicito que se me indique si estos anteproyectos, una vez aprobados por el CMin, se publican de forma automática por las AAPP o si, por el contrario, hay que solicitarlos expresamente.

2. Mediante Resolución de 19 de julio de 2021, el MINISTERIO IGUALDAD contestó al solicitante lo siguiente:

De acuerdo con la letra a) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

Por otra parte, según el artículo 16 de la misma Ley 19/2013 en los casos en que la aplicación de alguna de las restricciones previstas en la norma no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido.

Una vez analizada la solicitud, esta Subsecretaría de Igualdad considera que la misma incurre en los supuestos contemplados en los expositivos precedentes. El apartado b) del artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece la obligación de publicidad activa de los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos. De acuerdo con el citado artículo, la publicación tendrá lugar cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. Dicho momento procesal ya se ha alcanzado en relación con el Proyecto de Ley Orgánica de garantía integral de la libertad sexual, que, por lo tanto, ha sido objeto de publicidad. No obstante, en el caso del Anteproyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos LGTBI, el procedimiento de elaboración normativa se encuentra en una fase anterior, habiéndose sustanciado la toma de conocimiento por parte del Consejo de Ministros, ex art. 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, pero no habiéndose emitido aún todos los informes y dictámenes preceptivos, incluido el correspondiente al Consejo de Estado, momento en que procede la publicación del Anteproyecto de Ley con carácter general.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 16 y en la letra a) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se concede acceso a la información sobre el Proyecto de Ley Orgánica de garantía integral de la libertad sexual y se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública relativa al Anteproyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos LGTBI.

En lo que se refiere al Proyecto de Ley Orgánica de garantía integral de la libertad sexual, puede acceder al texto a través de este enlace:

<https://transparencia.gob.es/serviciosbuscador/contenido/normaelaboracion.htm?id=NormaEV03LO-20200902&lang=es&fcAct=2021-07-03T02:15:16.560Z>

Por otro lado, y en lo referente al Anteproyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos LGTBI, cuando se alcance el momento procedimental oportuno, será objeto de publicación en el Portal de Transparencia, al que puede acceder a través del siguiente enlace:

<https://transparencia.gob.es/serviciosbuscador/buscar.htm?paq=1&categoria=elaboracion&categoriasPadre=normativa&ente=E05071601&historico=false&lang=es>

3. Ante la citada respuesta, con fecha de entrada 22 de julio de 2021 el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la que indicaba lo siguiente:

La resolución del 19 de julio de la Subsecretaría del Ministerio de igualdad, relativa al expediente 001-058493, inadmite a trámite mi solicitud de acceso al texto del Anteproyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos LGTBI.

Dicha inadmisión se fundamenta en la situación de dicho anteproyecto, que no ha superado todavía los trámites consultivos preceptivos.

Sin embargo, la remisión al art. 18.1.a no es de aplicación a la solicitud presentada. La petición de acceso no es relativa a la propia Ley que el anteproyecto pretende que se incorpore a nuestro ordenamiento jurídico, la cual en efecto se encuentra en fase de elaboración, sino que se refiere al propio Anteproyecto. A pesar de que se requieran varios trámites previos a presentar el proyecto ante las Cortes Generales, no cabe aplicar dicho artículo, ya que, si bien la ley está en fase de elaboración, la información que se solicita, el anteproyecto, entendido como resultado de un acto administrativo del Consejo de Ministros, no lo está.

4. Con fecha 23 de julio de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE IGUALDAD, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada 29 de julio de 2021 el citado Ministerio realizó las siguientes alegaciones:

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

4.- Con respecto a la reclamación objeto de este informe, y a las razones expuestas por D. XXXXXXXX, este departamento realiza las siguientes alegaciones:

El apartado b) del artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece la obligación de publicidad activa de los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos. De acuerdo con el citado artículo, la publicación tendrá lugar cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes o, en el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen, la publicación se realizará en el momento de su aprobación.

No obstante, en el caso del Anteproyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos LGTBI, el procedimiento de elaboración normativa se encuentra en una fase anterior, razón por la que resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, al ser información que será objeto de publicación general.

En efecto, con fecha 29 de junio de 2021 el Consejo de Ministros tomó conocimiento del Anteproyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos LGTBI, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Tras dicho trámite, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, 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.

Con posterioridad, en virtud del artículo 26.6 de la citada Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, 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. Dicho trámite se encuentra actualmente abierto, habiendo sido publicado el borrador del anteproyecto en la página web del Ministerio.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 26.7 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se recabará el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente cuando fuera preceptivo o se considere conveniente.

Esto es, el anteproyecto se encuentra en una fase procesal de elaboración anterior a la publicación exigida por el artículo 7. b) de la Ley 19/2013, por lo que, una vez se hubiere alcanzado dicha fase, ya sea por la solicitud del dictamen del Consejo de Estado o por su aprobación en el Consejo de Ministros, se procederá a la publicación del texto definitivo.

Ello, sin perjuicio, de la publicación del borrador de anteproyecto objeto del trámite de audiencia e información pública abierto, con fecha 26 de julio de 2021, que se puede consultar en el siguiente enlace:

<https://www.igualdad.gob.es/servicios/participacion/audienciapublica/Paginas/2021/apl-igualdad-efectiva-persona-trans-derechos-lgtbi.aspx>

5. El 30 de julio de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se dio audiencia al reclamante para que formulase las alegaciones que estimara pertinentes. Notificado el mismo 30 de julio mediante la comparecencia, no consta la presentación de alegaciones.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, en conexión 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](#)⁵, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a un Proyecto y a un Anteproyecto de Ley, formulada en los términos que figuran en los antecedentes.

El Ministerio resuelve accediendo parcialmente a lo solicitado y facilitando un enlace que conduce al lugar en el que se encuentra publicado el *Proyecto de Ley Orgánica de garantía integral de la libertad sexual*, informando que ha sido objeto de publicidad en virtud de lo previsto en el apartado b) del artículo 7 de la LTAIBG.

En cambio, no concede el acceso al Anteproyecto de *Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos LGTBI*, alegando que resulta de aplicación lo previsto en el artículo 18.1.a) de la LTAIBG, con arreglo al cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes “que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general”.

Fundamenta la aplicación de esta causa de inadmisión aduciendo que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado b) del artículo 7 de la LTBG, la publicación de los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos tendrá lugar cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes y que “en el caso del Anteproyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos LGTBI, el procedimiento de elaboración normativa se encuentra en una fase anterior, habiéndose sustanciado la toma de conocimiento por parte del Consejo de Ministros, ex art. 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, pero no habiéndose emitido aún todos los informes y dictámenes preceptivos, incluido el correspondiente al Consejo de Estado, momento en que procede la publicación del Anteproyecto de Ley con carácter general.”

Con independencia de hacer notar que, según el enunciado del precepto legal invocado, la publicación obligatoria de los Anteproyectos se ha de hacer cuando “se soliciten” los dictámenes y no cuando se hayan emitido -como parece entender el Ministerio-, este Consejo no puede compartir la justificación proporcionada para sustentar la negativa a facilitar el acceso al texto del Anteproyecto solicitado.

En este sentido, debemos volver a recordar que la LTAIBG desarrolla el principio de transparencia a través de dos vertientes. Por un lado, mediante las conocidas como

obligaciones de publicidad activa, que imponen a los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación la publicación de una serie de informaciones catalogadas en los artículos 6 a 8 de la LTAIBG. Y, por otro lado, a través del reconocimiento del derecho de acceso, cuyo ámbito material es mucho más extenso que el correspondiente a la publicidad activa. En relación con este último, como se ha señalado anteriormente, la LTAIBG garantiza el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, todos los “*contenidos o documentos*” que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley. No siendo pues coextensos los ámbitos objetivos de ambas vertientes del régimen de transparencia, no cabe resolver las solicitudes de acceso a información pública aplicando las reglas que determinan el alcance de las obligaciones de publicidad activa. Si la información solicitada se encuentra dentro del ámbito material del derecho de acceso (si tiene por objeto contenidos o documentos que reúnen las propiedades expresadas en el artículo 13 de la LTAIBG), se deberá conceder el acceso salvo que en el caso concreto concurra un límite legal o una causa de inadmisión que lo impida, con independencia que exista o no una obligación legal de publicarla. Cuestión distinta es que, cuando la información ya se encuentre publicada, sea en cumplimiento de una obligación de publicidad activa o con carácter voluntario, la resolución se limite a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella (artículo 22.3 LTAIBG).

En el presente caso no hay duda acerca de la existencia del documento al tiempo de presentarse la solicitud, pues consta públicamente, y el propio Ministerio reconoce que “*con fecha 29 de junio de 2021 el Consejo de Ministros tomó conocimiento del Anteproyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos LGTBI, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*”. Tratándose, por tanto, de un documento obrante en poder del órgano al que se dirigió la solicitud y, no apreciándose la concurrencia de límites o causas de inadmisión, el Ministerio debió conceder el acceso al mismo.

Los razonamientos precedentes deberían conducir a la estimación de la reclamación, instando al Departamento ministerial a proporcionar al recurrente la información solicitada. Sucede sin embargo que, en este caso, se da la circunstancia paradójica de que, cuando el Ministerio formula sus alegaciones, a la vez que se reafirma en las razones aducidas para denegar el acceso, facilita al reclamante un enlace que permite acceder al Anteproyecto solicitado. Por su parte, el interesado no ha manifestado reparo ni objeción alguna al respecto en el trámite de audiencia concedido al efecto, por lo que se ha de entender que considera atendido su derecho.

En atención a todo ello, procede estimar la presente reclamación únicamente por motivos formales, por haberse incumplido el plazo legalmente establecido para conceder el acceso a la información.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos Jurídicos descritos, procede:

ESTIMAR por motivos formales la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de 19 de julio de 2021 del MINISTERIO DE IGUALDAD.

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](#)⁷, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁸.

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](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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

⁸ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

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