



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 02/02/2023
HASH: 03dcd8896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art.24 LTAIBG

S/REF: 001-068493

N/REF: R-0536-2022 / 100-006981 [Expte. 147-2022]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030

Información solicitada: Anteproyecto de Ley

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 5 de mayo de 2022 al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Anteproyecto de la ley de familias actualmente en preparación. Se solicita el documento en el estado en que se encuentre actualmente, aunque no esté finalizado.»

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

2. El Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030 dictó resolución con fecha 1 de junio de 2022, en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«El artículo 7.b) de la Ley 19/2013, dispone que los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa corresponda a este departamento ministerial se publicarán cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes o, en el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen en el momento de su aprobación. Asimismo, la letra a) el apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, preceptúa que se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso que se refieran a información que esté en curso de elaboración o publicación general.

Una vez analizada la solicitud, se considera que la misma incurre en el expositivo precedente, en cuanto que un Anteproyecto de Ley está destinado a su publicación con carácter general cuando se cumplan las condiciones expuestas en el artículo 7 b) de la Ley 19/2013 y, por tanto, le es aplicable lo dispuesto en la letra a) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y, por tanto, se inadmite el acceso a la información pública cuya solicitud ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución.»

3. Mediante escrito registrado el 13 de junio de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG, con el siguiente contenido:

«Considero que la causa de inadmisión aducida debe ser interpretada restrictivamente de forma que se conceda el acceso a la información solicitada pues facilita a los ciudadanos el acceso al conocimiento de las formas en que se toman las decisiones por parte de los poderes públicos.»

4. Con fecha 14 de junio de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno confiere trámite de audiencia al Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030 al objeto de que formule las alegaciones que considere oportunas, indicando que las mismas deberán acompañarse de la correspondiente justificación y requiriendo aportación de la documentación en que las mismas se fundamenten.

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

5. El 4 de julio de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

- En primer lugar, reitera los fundamentos expuestos en su resolución inicial sobre la procedencia de la inadmisión de la solicitud de la información al amparo de lo previsto en los artículos 7 b) y 18.1 a) de la LTAIBG.
- En segundo lugar, añade que los mencionados preceptos deben ponerse en relación con lo dispuesto en la letra b) del citado artículo 18, en el que se prevé la posibilidad de inadmitir las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo *«como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicados e informes internos o entre órganos o entidades administrativas»*.
- Considera que un Anteproyecto de Ley *«no es más que un borrador al cuál se van añadiendo, si procede, las aportaciones de particulares, instituciones y órganos de las diversas administraciones públicas hasta el momento en que adquiere una forma más o menos definitiva, esto es, cuando se solicita dictamen a los órganos consultivos correspondientes o, en el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen, en el momento de su aprobación; momento este en el cuál la propia Ley 19/2013 dispone que deberá publicarse; lo cual nos lleva a que, en el presente caso, hay dos causas de denegación íntimamente relacionadas: el carácter de borrador del anteproyecto de ley solicitado y que éste está destinado, en el momento oportuno que fija la propia Ley 19/2013, a su publicación con carácter general »*.
- Finalmente alega que el fin de facilitar a los ciudadanos el acceso al conocimiento de las formas en que se toman las decisiones por parte de los poderes públicos, únicamente puede darse una vez publicado el anteproyecto de ley, al cual se acompañará la correspondiente memoria análisis de impacto normativo, documentación ésta, que permite conocer dicho extremo con mucha mayor precisión que el análisis de un mero borrador.

6. El 6 de julio de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 9 de julio de 2022, se recibe respuesta en la que se manifiesta que *«En la medida en que la documentación solicitada permite el*

mejor conocimiento de la toma de decisiones en la Administración pública debe ser entregada».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, 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, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho, en la que se pide el acceso al Anteproyecto de la Ley de Diversidad Familiar y Apoyo a las Familias, en el estado en que se encuentre en el momento y *aunque no esté finalizado*.

El Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 dictó resolución denegando el acceso a la información al entender que : (i) con arreglo a lo previsto en el artículo 7.b) LTAIBG los anteproyectos de ley serán objeto de publicación cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes, o, en el caso de que no sea preceptivo ningún dictamen, en el momento de su aprobación); (ii) se trata de información *en proceso de elaboración* por lo que sería de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG y, según añade en trámite de alegaciones en este procedimiento, que (iii) se trata de información auxiliar o de apoyo por lo que también le es de aplicación la casusa del artículo 18.1.b) LTAIBG.

4. Planteada la cuestión en los términos expuestos, la resolución de esta reclamación se circunscribe a verificar si resulta procedente la aplicación de las causas de inadmisión invocadas por el Ministerio requerido, partiendo de la premisa de la interpretación estricta (cuando no restrictiva) que exige la jurisprudencia, dada la amplia formulación legal y el reconocimiento del derecho de acceso a la información —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—; y ello exige una justificación expresa y detallada de su concurrencia que permita analizar su veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida —entre otras, SSTs de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.
5. Partiendo de lo anterior, y por lo que concierne a la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG, el Ministerio justifica su aplicación en el hecho de que el citado Anteproyecto *«está destinado a su publicación con carácter general cuando se cumplan las condiciones expuestas en el artículo 7 b) de la Ley 19/2013 y, por tanto, le es aplicable lo dispuesto en la letra a) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y, por tanto, se inadmite el acceso a la información pública.»*

Sin embargo, esta justificación no resulta suficiente para decretar la inadmisión de la solicitud de información. En efecto, si bien es cierto que el artículo 7.b) LTAIBG

prescribe la publicación obligatoria de los anteproyectos de ley cuando *se soliciten* los dictámenes (no cuando *se hayan emitido*), esta obligación no puede sustentar la negativa a facilitar el acceso al texto del anteproyecto solicitado.

En este sentido, conviene reiterar 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 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).

La previsión del artículo 7.b) LTAIBG no implica por tanto, de forma automática, que concurra la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG que tiene sustantividad propia.

6. No obstante lo expuesto, tal como consta en la página web del Ministerio, en el momento de pretenderse el acceso al anteproyecto (en fecha 5 de mayo de 2022), si bien se había realizado la fase de consulta pública previa (iniciada el 25 de junio de 2021 y finalizada el 9 de julio del mismo año), no existía todavía el anteproyecto solicitado como tal, pues su toma en consideración por el Consejo de Ministros, con

arreglo a lo previsto en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, no se produjo hasta el 13 de diciembre de 2022; fecha en la que, conforme al citado artículo 7.b) LTAIBG, se publicó el anteproyecto de ley sustanciándose el posterior trámite de audiencia pública del 17 al 22 de diciembre de 2022.

Por lo tanto, en el momento de realizarse la solicitud de acceso, tal como especifica con mayor detalle el Ministerio requerido en trámite de alegaciones en este procedimiento, el texto no era más que un mero borrador que no había adquirido la naturaleza de anteproyecto al no haberse aún concluido su elaboración y remisión al Consejo de Ministros a los efectos de lo previsto en el citado artículo 26.4.

En conclusión, la reclamación presentada debe ser desestimada en la medida en que, cuando se formalizó la solicitud de información, el anteproyecto de ley no existía por lo que se aprecia la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIGB, sin que sea necesario verificar la aplicabilidad de la segunda de las causas de inadmisión invocadas por el Ministerio.

7. En conclusión, la reclamación presentada debe ser desestimada en la medida en que, cuando se formalizó la solicitud de información, el anteproyecto de ley no existía por lo que se aprecia la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIGB, sin que sea necesario verificar la aplicabilidad de la segunda de las causas de inadmisión invocadas por el Ministerio.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de

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

conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0051 Fecha: 02/02/2023

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

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