



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 29/08/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: 575-2023

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE DEFENSA

Información solicitada: Actas del Comité de Seguimiento de la Ley de Memoria Democrática

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 29 de diciembre de 2022, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE DEFENSA, 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:

«1. Solicito todas las actas emitidas por el Comité de Seguimiento de la Ley de Memoria Democrática del Ministerio de Defensa, desde su Constitución.

2. Solicito copia de todos los requerimientos de actuaciones o peticiones que ha recibido dicho Comité, en especial los del Senador Mulet, pero insisto en que solicito TODOS.

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

3. Solicito aclaración de por qué no cumple dicho Comité la Ley de Paridad (Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; en el artículo 54 de esa norma se establece que la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella designarán a sus representantes en órganos colegiados, comités de personas expertas o comités consultivos, nacionales o internacionales, de acuerdo con el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas). Justifíquese dichas razones fundadas y objetivas para la ausencia de paridad.
 4. Solicito todos los Informes que ha recibido dicho Comité de Seguimiento, tanto jurídicos como de otra índole, en el ejercicio de sus funciones.
 5. Solicito aclaración sobre los criterios objetivos que seguirá dicho Comité de Seguimiento en sus funciones, si es que existen.
 6. Dado que la aplicación de la nueva Ley de Memoria Democrática tiene un ámbito temporal que se inicia el 17 de julio de 1936, solicito confirmación de ese Ministerio de Defensa sobre que NO se tocará nada en el Ministerio de Defensa que sea previo a dicha fecha.
 7. Copia de la publicación en el BOE de la creación de dicho Comité así como Reglamento sobre su Funcionamiento.»
2. EL MINISTERIO DE DEFENSA dictó resolución con fecha 19 de enero de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«(...)

I. A efectos de resolver sobre lo solicitado, la LTAIBG dispone en su artículo 18.1.b) que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes “referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”.

II. El Consejo de Transparencia, en su Criterio 6-2015, de 12 de noviembre de 2015, expone que “el artículo 18.1.b) incluye como causa de inadmisión el hecho de que la solicitud se refiera aquella información que tenga la consideración de auxiliar o de apoyo. Es, por lo tanto, este carácter y no el formato que adopte o la denominación que se aplique lo que permitirá, de forma motivada, aplicar este precepto. El desglose que incluye el apartado 18.1.b), en: notas, borradores, opiniones,

resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, no es una definición nominal sino un ejemplo de documentos que, con un determinado formato, puede contener información que cumpla los condicionantes para poder ser calificada como de carácter auxiliar o de apoyo. Así pues, es el contenido y no la denominación del documento lo determinante para la aplicación de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”.

III. El Comité de Seguimiento ha sido creado mediante la Orden Ministerial 57/2022, de 28 de octubre, en virtud de la potestad de autoorganización de la Administración. La actividad esencial de dicho Comité, conforme al artículo 1 de la Orden citada, es el estudio, la coordinación y la planificación de aquellas actuaciones que se deriven de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática. Por ello se puede encajar el contenido de la actividad del Comité en el artículo 18.1.b) LTAIBG. En definitiva, se trata de un órgano con función asesora, que no tiene facultades decisorias no de emisión de informes preceptivos o vinculantes, siendo su actividad de apoyo o auxiliar.

IV. En cuanto al resto de cuestiones planteadas por el solicitante, el artículo 13 de la Ley de transparencia, define información pública 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”.

Sobre el concepto de información pública se ha pronunciado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno señalando que este derecho no puede dar cobertura a peticiones que requieren una valoración subjetiva, un posicionamiento o pronunciamiento institucional de la Administración sobre una concreta cuestión.

En este sentido, en la última parte de la solicitud de información, el interesado no reclama contenidos o documentos, ni información pública concreta, atendiendo a la definición legal de información pública, sino “aclaraciones”, o una “confirmación” de futuras actuaciones del Ministerio de Defensa, es decir, una información sobre un posible futuro, o un posicionamiento institucional de la Administración por lo que no se corresponde con el concepto de información pública amparado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.»

3. Mediante escrito registrado el 20 de enero de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG.
4. Con fecha 21 de febrero de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE DEFENSA solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes, sin que en la fecha en que se dicta esta resolución se haya recibido escrito alguno.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, 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, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

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

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>

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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información sobre el Comité de Seguimiento, en el ámbito del Ministerio de Defensa, para el estudio, la coordinación y la planificación de las actuaciones que se deriven de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática.

El Ministerio requerido dictó resolución inadmitiendo la solicitud por dos motivos. En primer lugar, respecto de la petición número 1, relativa a las actas del Comité, consideró de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, esto es, tratarse información auxiliar o de apoyo. Mientras que con relación a las restantes preguntas consideró que su objeto no se trataba de información pública en los términos definidos por el artículo 13 LTAIBG.

4. Centrado el debate en los términos expuestos, en primer lugar corresponde examinar la pertinencia de la aplicación de la causa de inadmisión invocada respecto de la petición de las actas del Comité de Seguimiento. El Ministerio concernido justifica su aplicación con el argumento de que dicho Comité se *«trata de un órgano con función asesora, que no tiene facultades decisorias no de emisión de informes preceptivos o vinculantes, siendo su actividad de apoyo o auxiliar.»* No obstante, ha de advertirse que desde la perspectiva de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG debe descartarse que la consideración de la información como auxiliar o de apoyo se desprenda automáticamente de la configuración orgánica del sujeto obligado que la ha generado o adquirido, según el criterio mantenido por este Consejo en la precedente resolución R CTBG 552/2023, de 7 de julio.

Esto es, sin perjuicio de lo manifestado por el Departamento ministerial en cuanto a su función asesora y no decisoria, lo cierto es que dicho Comité se trata de un órgano colegiado de los regulados en los artículos 15 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, creado para el estudio, la coordinación y la planificación de aquellas actuaciones que se deriven de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática (según se desprende del artículo 1 de la *Orden Ministerial 57/2022, de 28 de octubre, por la que se crea el Comité de Seguimiento, en el ámbito del Ministerio de Defensa, para el estudio, la coordinación y la planificación de las actuaciones que se deriven de la Ley 20/2022, de 19 de octubre,*

de *Memoria Democrática*, Boletín Oficial del Ministerio de Defensa, núm. 212, de 31 de octubre de 2022), que tiene asignadas las siguientes funciones: a) estudiar, coordinar, planificar y elaborar propuestas de actuaciones necesarias en lo que afecte al Ministerio de Defensa para el cumplimiento de lo previsto en la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de *Memoria Democrática*, b) recabar la colaboración de aquellos órganos del Ministerio de Defensa, tanto del Órganos Central como de los Ejércitos y la Armada, para el cumplimiento de sus objetivos, c) asignar al Comité Técnico aquellas tareas y actividades que sean necesarias para asegurar la máxima eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, d) cualquier otra función que la persona titular del Ministerio de Defensa le pueda encomendar en la labor de estudio, coordinación y planificación (artículo 3 de la Orden Ministerial 57/2022), y, finalmente, que adopta acuerdos que son ejecutados por su Comité Técnico (artículo 6.2 de la Orden Ministerial 57/2022).

Conviene recordar que, con arreglo al Criterio Interpretativo (CI) 006/2015, la condición de información auxiliar o de apoyo ha de atender a su verdadera naturaleza y no a la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, y, se añade en este momento, tampoco depende de la estructura del órgano que la genera. Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica en dicho Criterio que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. Pero también se advierte que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»*.

5. Teniendo en cuenta lo anterior, y descartado que la naturaleza del órgano pueda trasladarse miméticamente a la información que genera, considera este Consejo que la causa de inadmisión invocada no resulta aplicable, con la salvedad que se dirá a continuación. En efecto, el acceso a las actas del Comité de Seguimiento, en caso de existir, debe analizarse desde la perspectiva de *la confidencialidad requerida en los procesos de toma de decisión* [artículo 14.1.k) LAITBG] que, ciertamente, guarda un

cierto paralelismo con la referencia incluida en el artículo 18.1.b) LTAIBG a la información que contenga *opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad*. El enfoque, sin embargo, es distinto, porque el análisis desde el límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG —en relación con su segundo apartado y con el artículo 16 LTAIBG— permite conceder un acceso parcial a la información no afectada por el límite; lo que, en los casos en que se solicita acceder a las actas de órganos colegiados resulta relevante en la medida en que el contenido de las actas supera o excede el de las eventuales opiniones o valoraciones que se hayan podido verter por los integrantes del órgano colegiado.

En directa relación con lo anterior cabe recordar que existe una consolidada doctrina de este Consejo favorable al acceso a las actas con amparo en la LTAIBG; doctrina confirmada, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 19 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:704) en la que se subraya que los datos incorporados en las actas de forma obligatoria no afectan a la garantía de la confidencialidad, *«al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones integras de cada uno de sus miembros.»* En este sentido, el Tribunal Supremo sienta como jurisprudencia que:

«En respuesta a la cuestión sobre la que se apreció interés casacional debemos afirmar que las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, Por ello, y de conformidad con lo hasta ahora expuesto procede estimar el recurso de casación declarando que el derecho de acceso a la información pública comprende no solo los acuerdos adoptados sino también a las actas de las reuniones del consejo de administración de la autoridad portuaria de A Coruña [...]» (FJ. 5º).

A tal conclusión se llega señalándose en la citada sentencia que las actas de las reuniones de un órgano colegiado no tienen obligación de recoger el contenido íntegro de la discusión y las opiniones y manifestaciones de sus miembros en el proceso de toma decisión:

«(...) Y en similares términos se pronuncia la actual Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, reproduciendo este esquema general. Así, el art. 18.1 dispone que "De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la

reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados", lo que se corresponde con el contenido necesario del acta.

En definitiva, en las actas de las reuniones de un órgano colegiado no se recogen, como contenido mínimo necesario, las discusiones y deliberaciones integrales ni las opiniones manifestadas por cada uno de los miembros, sino tan solo "los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados". Sin que la mera referencia genérica a lo que se debatió, y mucho menos al contenido de los acuerdos adoptados en dicha sesión, pueden quedar amparados por la garantía de confidencialidad o secreto de la deliberación. Antes, al contrario, el conocimiento de estos extremos constituye la garantía de que el órgano administrativo trató determinadas materias y las decisiones que al efecto se adoptaron.

Es cierto que, al igual que ocurría con la anterior ley de procedimiento, la vigente Ley 40/2015 del Sector público permite incorporar al acta otros extremos, incluida la grabación de la sesión del órgano colegiado o la transcripción íntegra de la intervención de un miembro, pero este contenido adicional es meramente facultativo o debe ser solicitado por el interesado. Así se desprende de lo dispuesto en el art. 18.1 último inciso y en el art. 19.5 de dicha norma. En el primero se dispone: "Podrán grabarse las sesiones que celebre el órgano colegiado.»

En conclusión, con arreglo a lo expuesto, procede la estimación de la reclamación en este punto, al no ser de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, debiendo facilitarse las actas solicitadas con supresión de las opiniones y manifestaciones vertidas por sus miembros en las deliberaciones.

6. Corresponde a continuación examinar el segundo motivo de inadmisión aplicado por el Departamento ministerial en la resolución recurrida. Las peticiones 2 a 7 de la solicitud son desestimadas por considerar que, de su tenor literal, no puede considerarse que se trate de "información pública" a los efectos de constituirse en objeto del derecho de acceso.

Como este Consejo ha declarado en múltiples ocasiones, la LTAIBG no reconoce un derecho a formular consultas ni a recabar explicaciones sobre cuestiones planteadas por el solicitante sino el derecho a acceder a informaciones («contenidos o documentos») previamente existentes en la esfera de poder de los sujetos obligados, de modo que quedan fuera de su ámbito de aplicación aquellas solicitudes que

requieran una actuación material de creación *ex novo* de la información para ser atendidas.

Asimismo, cabe recordar, en este sentido, que en el seno del concepto de información pública del reiterado artículo 13 LTAIBG no tienen cabida solicitudes de información que, como acontece en este supuesto, pretenden obtener una justificación específica de las razones por las que se realizó una actuación material y no otra; tampoco entra dentro del contenido del derecho reconocido en la ley que la Administración conteste a una valoración política de determinadas actuaciones o proporcione respuesta a críticas o juicios subjetivos sobre la actuación de los poderes públicos, con independencia de su mayor o menor acierto.

En el caso de las peticiones números 3, 5 y 6, resulta evidente que no se pretende el acceso a un contenido o documento preexistente, sino que se intenta obtener explicaciones sobre las razones por las que se tomaron unas decisiones y no otras, a la vez que se pretende obtener respuestas a determinadas consideraciones críticas del solicitante, lo cual, reiteramos, no tiene cabida en la noción de información pública acogida en la LTAIBG.

En consecuencia, se ha de desestimar la reclamación en lo que respecta a su contenido material en relación a las peticiones números 3, 5 y 6.

7. Distinta solución se alcanza en relación con las peticiones números 2, 4 y 7. Respecto de ellas no cabe albergar duda alguna que, tanto los requerimientos de actuación como los informes recibidos en el seno del Comité y la copia de la Orden de su creación publicada en el Boletín Oficial del Ministerio de Defensa pueden incluirse sin excesivas dificultades interpretativas en el amplio concepto de información pública reconocido en el artículo 13 LTAIBG y confirmado por la jurisprudencia, pues, en caso de existir las relacionadas en las peticiones 2 y 4, obran en poder de dicho órgano colegiado al haber sido adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

De modo que, al no haberse invocado la concurrencia de ninguna causa de inadmisión de las previstas en el artículo 18 LTAIBG, así como tampoco ninguno de los límites contemplados en su artículo 14, procede estimar la reclamación en relación a las peticiones números 2, 4 y 7.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada frente al MINISTERIO DE DEFENSA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE DEFENSA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *todas las actas emitidas por el Comité de Seguimiento de la Ley de Memoria Democrática del Ministerio de Defensa, desde su constitución.*
- *todos los requerimientos de actuaciones o peticiones que ha recibido dicho Comité, en especial los del Senador Mulet, pero insisto en que solicito TODOS.*
- *todos los Informes que ha recibido dicho Comité de Seguimiento, tanto jurídicos como de otra índole, en el ejercicio de sus funciones.*
- *copia de la publicación en el BOE de la creación de dicho Comité así como Reglamento sobre su funcionamiento.*

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

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 conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el

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

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

apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0679 Fecha: 29/08/2023

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>