



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 115/2021

S/REF: 001-052037

N/REF: R/0115/2021; 100-004849

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Cultura y Deporte

Información solicitada: Expediente de Anteproyectos de Ley de modificación de la legislación de Patrimonio Histórico Español

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el interesado solicitó al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE, con fecha 7 de enero de 2021, la siguiente información:

1- Remisión de copia de la documentación obrante relativa al anteproyecto de Ley de modificación de legislación de Patrimonio Histórico Español y de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, así como de las aportaciones realizadas en el trámite de consulta pública previa.

2.- Información del estado concreto de la tramitación del expediente, de conformidad con lo establecido en el artículo 53.1, apartados a) y e) de la referida LPACAP; y de la previsible apertura del trámite de audiencia e información pública.

2. Igualmente, en escrito posterior, de 28 de enero de 2021, el interesado solicitó al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE lo siguiente:

PRIMERO.- He tenido conocimiento, mediante comparecencia en sede electrónica del Portal de Transparencia, efectuada en fecha 18 de enero del presente año, de la comunicación del comienzo de la tramitación de la solicitud de acceso al expediente del anteproyecto de Ley modificación de la legislación de patrimonio histórico español.

Si bien la petición del expediente completo se circunscribía a la modificación de la Ley 16/1985, de 25 de junio, viene a ampliar la solicitud de acceso al expediente completo del anteproyecto de modificación de la Ley 10/2015, de 26 de mayo.

Entiendo que existen razones que inclinan a la estimación de lo solicitado conforme a lo establecido en la LTBG:

1.- En primer término, por cuanto a que tratándose de la tramitación de un anteproyecto de Ley, lo que se solicita es copia de la documentación obrante -incluidos los informes previstos en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG) -en su redacción dada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)-, en un doble sentido:

- En cuanto al trámite de consulta pública previa, en lo relativo a las aportaciones efectuadas por entidades y asociaciones y por particulares, por cuanto a que puede quedar salvaguardados sus datos personales con los seudónimos o siglas, según se infiere del criterio del Consejo de Transparencia -CI/ 002/2015, de 24 de junio-. En suma, cabe realizar una anonimización de las aportaciones de particulares personas físicas, y conocer las Entidades públicas y privadas -por ser personas jurídicas- que han formulado las mismas -salvando datos que puedan ser identificativos.

- En cuanto a la tramitación interna de informes preceptivos y facultativos emitidos al amparo del referido artículo 26 de la LG, incluido el emitido por la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (OCCN) y el de la Secretaría General Técnica de ese Ministerio de Cultura y Deportes.

2.- En segundo término, por cuanto entiendo que no concurren los supuestos contemplados en el artículo 14.1 de la LTBG.

3.- En tercer término, por cuanto a que, tampoco concurre causa de las previstas en el artículo 18 de la LTBG:

a) Porque es evidente que lo único que se ha publicado ha sido el documento del consulta pública previa:

<http://www.culturaydeporte.gob.es/servicios-al-ciudadano/informacion-publica/consulta-publica-previa/cerrados/2020/modificacion-legislacion-patrimonio-historico.html>

b) Porque sí se conoce la Unidad proponente del anteproyecto: la Secretaría General de Cultura.

c) Porque la documentación obrante en el procedimiento de elaboración de normas, previsto en la LPACAP -en relación con la LG- no se encuentra entre los supuestos que el Consejo de Transparencia -CI/006/2015, de 12 de noviembre- señala como causas de inadmisión -cuya interpretación ha de ser realizada en sentido estricto- -pág. 3-; en concreto, y en lo que aplica al presente caso: "2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.

(...)

3. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento".

Pues bien, no cabe inferir el carácter de texto preliminar en el presente caso: ya ha sido evacuado el trámite de consulta pública previa, en la que diversas entidades y particulares han efectuado observaciones, y ha de existir una MAIN elaborada y un borrador de anteproyecto-a suponer, elaborados por la Unidad proponente-, documentos que no aparecen colgados en la web del Ministerio de Cultura y Deportes ni en el Portal de Transparencia.

SEGUNDO.- En línea con lo anterior, cumple significar que ya me fue resuelta, con anterioridad, y en sentido estimatorio, una solicitud de acceso en relación al anteproyecto de Ley de Memoria Democrática -elaborado por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática-, mediante Resolución de la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno, en el expediente núm. 001-048788.

TERCERO.- En el presente caso, la petición de acceso al expediente fue realizada en sendos escritos telemáticos, si bien al amparo de lo dispuesto en la LPACAP:

1.- En primer término, mediante escrito telemático de fecha 15 de octubre de 2010, dirigidos a la Secretaría General de Cultura, solicitando copia del expediente, aduciendo quien suscribe su condición de interesado, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Escrito tal que no ha sido contestado por la Secretaría General de Cultura a fecha de hoy.

2.- En segundo término, por nuevo escritos telemático de fecha 18 de enero de 2021, reiterando la petición a la Secretaría General de Cultura, recordando su obligación de resolver las solicitudes formuladas al amparo de la normativa procedimental vigente.

Escrito tal que tampoco ha sido atendido a fecha de hoy por dicho órgano.

A la vista de todo lo anteriormente expuesto, SOLICITA:

1.- Sea dictada y notificada resolución expresa dentro del plazo de un mes, establecido en los artículos 20 de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, y 21.2 y 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), accediendo a lo solicitado en relación al proyecto de modificación de ambas normas legales, conforme a lo anteriormente expuesto.

2.- Se dé traslado a la Unidad proponente y a la Unidad proponente de la Secretaría General de Cultura, al objeto de tramitar mi solicitud de acceso al expediente referido y poder obtener copia de la documentación obrante en el mismo, a efectos de poder participar en el trámite de audiencia e información pública.

3. Con fecha 8 de febrero de 2021, el MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE contestó al solicitante, en resumen, lo siguiente:

(...)

3º. De acuerdo a lo previsto en el artículo 20.1 de la LTAIBG el plazo para resolver será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente.

4º. Corresponde la competencia para resolver al titular de la Secretaría General Técnica, de conformidad con lo previsto en el artículo 7.1.d) del Real Decreto 509/2020, de 5 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y Deporte.

5º. Una vez analizada la solicitud y el escrito de alegaciones recibidos esta Secretaría General Técnica resuelve conceder el acceso a la información solicitada. Se adjunta como anexo a la presente resolución, en formato pdf, la documentación obrante en el expediente del proyecto de modificación de la legislación de Patrimonio Histórico Español, si bien atendiendo al escrito de alegaciones recibido se hace constar lo siguiente:

a) Documentación del expediente.

En el momento actual, se ha llevado a cabo, en el Portal web del Ministerio de Cultura y Deporte, el trámite de consulta pública previa sobre el Proyecto de modificación de la legislación de Patrimonio Histórico Español. Dicho trámite tiene lugar **con carácter previo a la**

elaboración del texto, a efectos de generar público conocimiento y recabar las consideraciones que se estimen oportunas por parte de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas, durante el plazo comprendido entre los días 19 de noviembre y el 8 de diciembre de 2020, ambos incluidos; de conformidad con lo previsto en el apartado 2 del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Finalizado dicho trámite, se da acceso al contenido a las aportaciones recibidas, debidamente anonimizadas y en formato pdf.

b) Tramitación del expediente.

El centro directivo competente, la Secretaría General de Cultura, está actualmente elaborando el texto del proyecto de modificación de la legislación de Patrimonio Histórico Español y la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Una vez estén elaborados el texto y la MAIN, el titular del Ministerio de Cultura y Deporte lo elevará, 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; de conformidad con lo previsto en el apartado 4 del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

c) Publicación de la información de relevancia jurídica.

La propia LTAIBG prevé la publicación de determinada información sobre expedientes de proyectos normativos con carácter previo a que sean aprobados por el Consejo de Ministros y a que, por lo tanto, adquieran la condición de Proyecto de Ley.

Así, el artículo 7 de la LTAIBG prevé en sus letras b) y d) la publicación de la siguiente información:

***b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes.** En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.*

d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

Así, el Consejo de Transparencia (R/0340/2016), en una interpretación sistemática de la norma, entiende que el legislador ha querido vincular el conocimiento de los documentos o informes que conforman el expediente de un proyecto normativo al previo conocimiento del mismo por parte del órgano decisorio, ya sea por la vía de la emisión de un dictamen que, con carácter preceptivo o facultativo se haya solicitado, ya sea debido a la titularidad de la iniciativa legislativa y, por lo tanto, de la competencia para aprobar los Proyectos de Ley.

En conclusión, será en ese momento, previo conocimiento de los textos por parte del órgano decisorio, cuando se dé conocimiento público de los documentos o informes que conforman el expediente del proyecto normativo.

4. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 9 de febrero de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)¹ de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

PRIMERO.- Que en fecha 8 de febrero del presente año le fue notificada la Resolución de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura y Deporte, de esa misma fecha, (DOCUMENTO NÚM.1), en cuyo apartado 5º se acordaba la concesión de acceso a la información solicitada.

En línea con lo ya sentado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), la Resolución venía a vincular el acceso a la documentación obrante en el expediente al conocimiento previo, por el órgano decisorio, de suerte que, una vez conocidos por éste, puedan ser de acceso a los interesados, criterio tal que no se discute en esta sede por quien suscribe.

SEGUNDO.- No obstante, resulta más discutible la remisión de las aportaciones anonimizadas, realizada por dicha Secretaría General Técnica, en su Resolución de fecha 8 de febrero de 2021, en su apartado 5º, párrafo a).

Quien suscribe invoca el artículo 24 de la LTBG, el cual establece expresamente el mecanismo de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo, y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa; con arreglo al plazo establecido en el apartado 2 del citado precepto.

Y lo significado por el CTBG, en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero, el cual, señalando el carácter sustitutivo de la reclamación respecto de los recursos administrativos, concluye que resultan de aplicación las normas generales en materia de

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

procedimiento administrativo; en concreto, en relación a los plazos de interposición de las reclamaciones formuladas ante dicho Consejo al amparo de lo dispuesto en el referido artículo 24 de la LTBG, para los supuestos de desestimación presunta de las solicitudes, a saber: en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto recurrido.

Por todo ello, y en ejercicio del derecho reconocido por su condición de interesado en el expediente arriba referenciado, viene a interponer, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTBG, ante este Consejo, la presente Reclamación.

PRIMERO.- (...) [el] acceso resulta insuficiente en base a los siguientes motivos:

1.- En primer término, porque del contenido de la información suministrada se infiere que se trataba de personas jurídicas, que podrían ser identificables sin vulnerar los límites establecidos en el artículo 14 de la LTBG. Es decir, era posible, al menos, indicar la Organización o Entidad que había realizado su aportación correspondiente.

2.- En segundo término, porque, al no acompañarse relación alguna de Entidades o particulares que participaron en la consulta previa, con la información proporcionada, se desconoce si corresponde a las aportaciones de las Entidades más representativas o hubo más.

SEGUNDO.- En línea con lo anterior, cumple significar que tal pretensión no es desproporcionada o carente manifiestamente de fundamento; ni mucho menos abusiva teniendo en cuenta que ya me fue resuelta, con anterioridad, y en sentido estimatorio, una solicitud de acceso en relación al anteproyecto de Ley de Memoria Democrática -elaborado por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática-, mediante Resolución de la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno, en el expediente núm. 001-048788. Junto a dicha Resolución, la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno adjuntó un listado con las asociaciones memorialistas que habían realizado aportaciones y otro documento, con la totalidad de las aportaciones realizadas -debidamente anonimizadas-, lo que contrasta con la información somera suministrada por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura y Deporte.

TERCERO.- En línea con lo anterior, esta parte invoca el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, en cuyo apartado II se significa el proceso de aplicación de lo establecido en los artículos 14 y 15 de la LTBG.

De la documentación facilitada, no parece inferir que tal ponderación -que ya fue solicitada en las alegaciones formuladas- haya sido tenida en cuenta, sin indicar motivo alguno, en la

Resolución recurrida, por el cual la información fue remitida de ese modo, que no se ajusta a lo solicitado por quien suscribe.

Por todo ello, SOLICITA

Se tenga por interpuesta la presente reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y se dicte Resolución estimando la misma y accediendo a lo solicitado por los motivos anteriormente expuestos, y se reenvíe la totalidad de las aportaciones formuladas, junto con una identificación de las organizaciones que realizaron las mismas, conforme a lo anteriormente expuesto.

5. Advertidas algunas deficiencias en el escrito de reclamación, se solicitó al reclamante que las subsanara. Realizada la subsanación, se continuó con el procedimiento.

6. Con fecha 11 de febrero de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando lo siguiente:

Una vez analizado el escrito de alegaciones recibido, esta Secretaría General Técnica adjunta como anexo a la presente resolución, en formato pdf, la documentación obrante en el expediente del proyecto de modificación de la legislación de Patrimonio Histórico Español, indicando que dicha información corresponde a las aportaciones recibidas durante la consulta pública, entre los días 19 de noviembre y el 8 de diciembre de 2020, ambos incluidos:

- Aportación recibida el 4 de diciembre: Asociación Española para la Digitalización.

- Aportación recibida el 6 de diciembre: Fundación ONCE.

- Aportación recibida el 8 de diciembre: Unión Profesional.

7. El 9 de marzo de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)², del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia al reclamante para que, a la vista del expediente, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, las cuales tuvieron entrada el 9 de abril de 2021, con el siguiente contenido:

Habiendo sido notificado el trámite de audiencia, a la vista de la contestación formulada por el Ministerio de Cultura, se reitera en el contenido de las alegaciones formuladas en la presente reclamación y solicita sea dictada la Resolución de la misma.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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](#)⁴, el Presidente de este Organismo 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, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con 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. Respecto al fondo de la cuestión debatida, se pide copia de la documentación obrante en los expedientes de modificación de la legislación de Patrimonio Histórico Español y de la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.

El Ministerio concede el acceso a la información solicitada, adjuntando como anexo la documentación obrante en el expediente en el momento actual, haciendo constar que, estando en trámite de consulta pública previa a la elaboración del texto, la documentación que se proporciona consiste en las aportaciones recibidas con ocasión del citado trámite, debidamente anonimizadas.

Efectivamente, el trámite de consulta pública, previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se realiza con carácter previo a la elaboración del texto, con el fin de recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y

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&tn=1&p=20181206#a12>

las asociaciones más representativas, acerca de los aspectos descritos en los apartados a) a d) del citado artículo.

En el caso que nos ocupa, según informa el Ministerio y consta en su página web⁶, el trámite de consulta pública previa sobre el proyecto de modificación de la legislación de Patrimonio Histórico Español se sustanció entre los días 19 de noviembre y 8 de diciembre de 2020.

Sin embargo, la reclamación se presenta frente a la remisión de las aportaciones anonimadas, y la Administración, en el trámite de alegaciones, completa la información remitida con las aportaciones correspondientes a la Asociación Española para la Digitalización, la Fundación ONCE y la Unión Profesional.

Por lo tanto, en fase de reclamación, el Ministerio completa la información inicialmente remitida en la que había anonimado todas las aportaciones efectuadas en el trámite de consulta pública, no sólo las relativas a particulares, sino también las realizadas por entidades y asociaciones, que, tal y como indica el reclamante y este Consejo de Transparencia comparte, no pueden ser excluidas del derecho de acceso dado que las personas jurídicas no gozan del derecho a la protección de datos personales, que se corresponden con información sobre personas físicas identificadas o identificables.

4. A la vista de ello es necesario tener presente que el artículo 20.1 de la LTAIBG establece que *“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”*.

De ahí que, en casos como éste, en que la respuesta completa a la solicitud se ha proporcionado fuera del plazo concedido al efecto por la LTAIBG y una vez que se ha presentado reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, hemos venido entendiendo que debe reconocerse, por un lado, el derecho del interesado a obtener la información solicitada y por otro, tener en cuenta el hecho de que la información se le ha proporcionado si bien, como decimos, en fase de reclamación.

Asimismo, debe hacerse constar que el reclamante no ha efectuado ningún reparo al contenido ni a la cantidad de información recibida, más allá de limitarse a reiterarse en el

⁶ <http://www.culturaydeporte.gob.es/servicios-al-ciudadano/informacion-publica/consulta-publica-previa/cerrados/2020/modificacion-legislacion-patrimonio-historico.html>

contenido de las alegaciones formuladas y solicitar que sea dictada Resolución por parte de este Consejo.

Por lo tanto, la presente reclamación debe ser estimada pero únicamente por motivos formales, dado que la contestación completa de la Administración se ha producido una vez transcurrido el plazo legal de un mes y como consecuencia de la presentación de la reclamación ante este Consejo de Transparencia, sin que sea preciso realizar ulteriores trámites.

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 del MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE, de fecha 8 de febrero de 2021, sin más trámites.

De acuerdo con el [artículo 23, número 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, 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-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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>

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