



Resolución 923/2020

S/REF: 001-51469

N/REF: R/0923/2020; 100-004638

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática

Información solicitada: Informes sobre el Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA, 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 19 de diciembre de 2020, la siguiente información:

En relación a la Memoria de Impacto normativo de la Ley de Memoria Democrática, solicito se me remita lo antes posible los siguientes informes mencionados en la misma y realizados por los siguientes organismos:

- *Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.*
- *Ministerio de Justicia.*

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

- *Ministerio de Defensa.*
- *Ministerio de Hacienda.*
- *Ministerio del Interior.*
- *Ministerio de Educación y Formación Profesional.*
- *Ministerio de Cultura y Deporte.*
- *Ministerio de Ciencia e Innovación.*
- *Ministerio de Igualdad.*
- *Ministerio de Universidades.*
- *Agencia Española de Protección de Datos.*
- *Ministerio de Política Territorial y Función Pública.*
- *La Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.*
- *Consejo General del Poder Judicial.*
- *Consejo Fiscal.*

Y todos los informes de organismos internacionales que se citan en dicha Memoria por ser base del anteproyecto de ley del que es objeto.

2. Mediante resolución de fecha 22 de diciembre de 2020, el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA contestó al reclamante lo siguiente:

El 21 de diciembre esta solicitud se recibió en la Dirección General de Memoria Democrática, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre para su resolución.

Una vez analizada la solicitud, y de acuerdo con el Capítulo III del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (Derecho de acceso a la información pública), se resuelve conceder el acceso parcial a la información requerida.

El carácter parcial del acceso concedido se fundamenta en la doctrina expuesta por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución de 20 de octubre de 2016, en la que

considera 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 [en manos del Gobierno] de la iniciativa legislativa y, por lo tanto, de la competencia para aprobar los Proyectos de Ley”. Como consecuencia, desestimó la reclamación que solicitaba el acceso a los expedientes íntegros del anteproyecto de Ley del Contratos del Sector Público, al tratarse de “información cuyo conocimiento es relevante para la adopción de una decisión que es competencia del Gobierno como titular de la iniciativa legislativa”.

En consecuencia, y, por el contrario, en esta resolución solo se informa de que los informes de los organismos internacionales citados en la MAIN son de acceso público a través de las páginas oficiales de las instituciones correspondientes:

- En el caso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, puede acceder a todos los informes elaborados sobre España en el siguiente enlace: <https://www.ohchr.org/SP/Countries/ENACARegion/Pages/ESIndex.aspx>

- En el caso del Informe y Recomendación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, puede acceder a través del siguiente enlace: <https://pace.coe.int/en/files/11217>

3. Ante esta respuesta, el 23 de diciembre de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

He solicitado en base a la Ley de Transparencia al Ministerio de Justicia una serie de Informes preceptivos que debían de estar con carácter previo a la aprobación del anteproyecto de ley de memoria democrática por el Consejo de Ministros y que son detallados en su Memoria de Impacto Normativo.

Dicho anteproyecto fue aprobado el 15 de septiembre de 2020, tal y como consta en la web de La Moncloa. Sin embargo, la resolución desestimatoria del Director General de Memoria Histórica argumenta que no me los pueden suministrar, alegando una resolución del Consejo de la Transparencia que es aplicable a otro supuesto de hecho completamente distinto al que aquí se está ventilando (adjunto la resolución) en donde efectivamente se desestimó dicha reclamación en base a que el anteproyecto de ley todavía no había sido aprobado por el

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

Consejo de Ministros, lo que no es el caso aquí, pues se aprobó el mencionado el 15 de septiembre de este año.

Por lo tanto, entiendo que tengo derecho de acceso a dichos Informes pues ya han cumplido su misión de asesoramiento al Consejo de Ministros en su proceso de aprobación de dicho anteproyecto, y por lo tanto deben estar sometidos al escrutinio público que habilita la Ley de Transparencia como un derecho fundamental.

Los informes que solicito y que son objeto de esta reclamación son los siguientes:

- *Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.*
- *Ministerio de Justicia.*
- *Ministerio de Defensa.*
- *Ministerio de Hacienda.*
- *Ministerio del Interior.*
- *Ministerio de Educación y Formación Profesional.*
- *Ministerio de Cultura y Deporte.*
- *Ministerio de Ciencia e Innovación.*
- *Ministerio de Igualdad.*
- *Ministerio de Universidades.*
- *Agencia Española de Protección de Datos.*
- *Ministerio de Política Territorial y Función Pública.*
- *La Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.*

4. Con fecha 28 de diciembre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando el Ministerio lo siguiente:

1. El 15 de septiembre de 2020, el Consejo de Ministros tuvo conocimiento del Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática.

2. Sin embargo, contrariamente a lo que señala el alegante basándose en informaciones que utilizan un lenguaje periodístico, el Anteproyecto no ha sido aprobado por el Consejo de Ministros del 15 de septiembre, sino que se trata del trámite previo previsto por el artículo 26.4 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a efectos de conocimiento y determinación de la tramitación, conforme al siguiente tenor literal del precepto señalado:

“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”.

3. Por ello, y en espera de que se suscite el trámite de aprobación previsto en el artículo 26.8 de la citada norma, e incluso de que se solicite la emisión de los informes solicitados, se emitió resolución de denegación parcial en lo que se refiere a dichos informes, conforme a la doctrina del Consejo de Transparencia, expuesta por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución de 20 de octubre de 2016, en la que considera 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 [en manos del Gobierno] de la iniciativa legislativa y, por lo tanto, de la competencia para aprobar los Proyectos de Ley”.

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.

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>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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. A continuación, hay que analizar el contenido de la reclamación presentada que coincide con el de la solicitud de acceso, en la que se pide *"la Memoria de Impacto Normativo de la Ley de Memoria Democrática"*, en concreto, *"los informes mencionados en la misma"* realizados por diferentes organismos.

El Ministerio dicta Resolución, concediendo un acceso parcial –proporciona los enlaces web en los que son de acceso público los informes de organismos internacionales citados en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, pero denegando acceso al resto de los informes solicitados, debido a *que se trata de información cuyo conocimiento es relevante para la adopción de una decisión que es competencia del Gobierno como titular de la iniciativa legislativa*. Justifica por tanto que está en espera de que se suscite el trámite de aprobación previsto en el artículo 26.8 de la [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno](#)⁶ e incluso de que se solicite la emisión de los informes solicitados.

Este precepto tiene el siguiente contenido: *"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"*.

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁶ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336>

Es decir, que una vez se recaben los informes preceptivos, estudios y consultas que se estimen pertinentes es cuando procede otorgar publicidad de 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 conforme a la letra d), del artículo 7 de la LTAIBG.

Así, podemos afirmar que los informes que se solicitan, aunque algunos de ellos puedan haber sido emitidos y estén en poder de la Administración requerida, no pueden ser objeto de exposición pública hasta que no finalice el procedimiento establecido legalmente para ello.

En este caso, el momento al que se vincula la publicidad de los informes solicitados es la aprobación del Proyecto de Ley por parte del órgano decisorio – en este caso el Consejo de Ministros-, conforme resolvió en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el 20 de octubre de 2016, en el expediente citado en sus alegaciones por el Ministerio (R/340/2016).

En el citado precedente, en el cual el objeto de la reclamación presentada lo conformaban los documentos contenidos en el expediente de elaboración del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, se razonaba:

Sin embargo, y aun cuando no consideremos que estamos ante información en curso de elaboración sí debemos entrar a valorar el hecho de que el objeto de la consulta es información cuyo conocimiento es relevante para la adopción de una decisión que es competencia del Gobierno como titular de la iniciativa legislativa.

En este punto debe tenerse en cuenta que la propia LTAIBG ya 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 [...]

Nada se dice, no obstante, acerca del momento de la publicación. A pesar de ello, debe significarse que en la letra b) del artículo 7 antes transcrito se condiciona la publicación del texto, en el caso de que se soliciten dictámenes a órganos consultivos, al momento en que estos se soliciten. Es decir, se condiciona al conocimiento del órgano al que se va a solicitar dictamen la publicación del texto sometido a su consideración.

Siguiendo este argumento, también puede entenderse que la letra d) mencionada, al hablar de memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos se refiere a un expediente terminado, entendido como tal que el texto normativo

haya sido aprobado. Por lo tanto, considerando que es la Administración la que se incluye en el ámbito de aplicación de la Ley y que el artículo 7 indica que las obligaciones de publicidad que el mismo prevé vinculan a las Administraciones Públicas, puede concluirse que dicho precepto se refiere al expediente de elaboración de textos normativos concluido en el ámbito del Poder ejecutivo.

Por todo lo anterior, este Consejo de Transparencia, 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, como ocurre en el caso que nos ocupa.

En este supuesto, la aprobación del Proyecto de Ley por el Consejo de Ministros no se ha producido pues, conforme indica el Ministerio, el 15 de septiembre de 2020 el Consejo de Ministros tuvo conocimiento del Anteproyecto, con el fin de dar cumplimiento del trámite previsto en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno – decidir sobre los ulteriores trámites, y en particular, las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como los términos de su realización-, circunstancia que conlleva incluso que parte de esos informes no hayan sido aún solicitados, conforme indica en sus alegaciones el Ministerio.

En definitiva, aunque no haya sido invocado expresamente, la argumentación de la Administración remite a la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) de la LTAIBG, según el 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.*

4. Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha tenido la oportunidad de interpretar esta causa de inadmisión que, a nuestro juicio, se conecta con el hecho de que la información, al no estar disponible – en curso de elaboración- o estar prevista su publicación de tal manera que pueda ser accesible con carácter general -o de publicación general-, no puede proporcionarse en el momento en el que se da respuesta a la solicitud.

Destaca, por lo tanto, que se trata de circunstancias que no están llamadas a prolongarse en el tiempo, sino que dichas situaciones finalizarán con la elaboración de la información – debiendo permitirse a partir de ese momento el acceso- o con su publicación, como sucede en este caso.

En este sentido, cabe recordar que, entre las resoluciones en las que este Consejo se ha pronunciado sobre la causa de inadmisión que nos ocupa, podemos citar la R/0144/2018, la R/0261/2018, en la que se recogen, a su vez, los pronunciamientos de las resoluciones R/0385/2017 y R/0464/2017; así como el expediente [R/0324/2018](#)⁶, en el que se concluía que “(...) la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general”.

En consecuencia, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1](#)⁷, 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 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

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>