



Resolución 714/2020

S/REF: 001-045575

N/REF: R/0714/2020; 100-004315

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Propuestas realizadas sobre la nueva 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 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 24 de agosto de 2020, la siguiente información:

El pasado 27 de junio les envíe al correo una serie de propuestas más a incluir en la nueva ley de memoria democrática. Fueron un total de 17. Por la presente, les solicito el expediente y los informes realizados en relación a mis propuestas.

También les solicito que me remitan todas las propuestas que hayan recibido de otras personas y asociaciones así como los informes y los expedientes administrativos donde consten sus análisis y valoraciones por parte de la Administración, así como que me informen

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

si mis propuestas han sido aceptadas o no, así como la aceptación o no de otras propuestas que hayan recibido.

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

El 28 de agosto, 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, se pudo comprobar que la información solicitada no podía entregarse en el plazo establecido debido al volumen de aportaciones recibidas en la fase de consulta pública y a que en ese momento estaba preparándose la documentación de cara al futuro trámite de audiencia y consulta pública, conforme a los arts. 82 y 83 Ley 39/2015, de 1 de octubre. Por ello y con el fin de realizar de una manera adecuada la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparecen en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, se informó que de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.1 de la LTBG, se procedía con fecha de 24 de septiembre a ampliar el plazo de resolución en un mes más.

Realizados los trabajos pendientes, se da acceso a la nota de valoración acerca de dichas aportaciones recibidas en la consulta pública previa. Por lo que se refiere a las aportaciones recibidas, se adjunta un archivo con la sistematización anonimizada de las mismas.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 25 de octubre de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

La Secretaria de Estado de Memoria Democrática amplió el plazo para contestar en un mes más.

La documentación recibida no es la que yo solicité y que arriba está indicado. Lo recibido es una nota de valoración sin fechar y sin firmar, así como una reelaboración muy deficiente que ha hecho dicha Secretaría de las propuestas recibidas, donde además NO está toda la información.

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

En concreto se citan 61 documentos adjuntos con unos contenidos que no se remiten a mi persona.

Un ejemplo de esos documentos que faltan es la propuesta de la Asociación Raíces de la que soy secretario y que fue enviada por email.

Adjunto esta información solicitada para acreditar la insuficiencia de la reelaboración hecha por la Administración. Y así con 60 peticiones más.

Es decir, la reelaboración hecha, además de que es notoriamente incompleta, aparece en la Ley de Transparencia como causa de inadmisibilidad de la petición de información.

Lo que pido son los documentos con todas las propuestas recibidas en relación a la nueva Ley de Memoria Democrática, así como las valoraciones individualizadas que se han hecho para cada propuesta por parte de esa Secretaría de Estado, a los efectos de incluirlas o no en dicha Ley, para así poder hacer un escrutinio público de cómo se ha realizado la fase de alegaciones de dicha Ley.

4. Advertidas algunas deficiencias en el escrito de reclamación, se solicitó al reclamante que las subsanara. Realizada la subsanación, se continuó con el procedimiento.
5. Con fecha 26 de octubre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dio traslado del expediente al MINISTERIO 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. Como señala el reclamante, efectivamente, se trata de una información que exigía una importante reelaboración, especialmente teniendo en cuenta el volumen de aportaciones producidas (369). A pesar de lo cual, este centro directivo dio acceso al solicitante con el fin de garantizar una adecuada participación del ciudadano aportando su opinión en el proceso de elaboración de propuestas normativas. Sin facilitar los documentos adjuntos ya que, dada la naturaleza y formato electrónico, no podía asegurarse la adecuada garantía de protección de datos personales.

2. Como complemento de la información ya facilitada, se da acceso a los documentos adjuntos presentados por asociaciones u otras entidades con personalidad jurídica.

3. En cuanto a la su afirmación relativa a las valoraciones individualizadas en una supuesta "fase de alegaciones", hay que señalar que la presente solicitud y subsiguiente reclamación se enmarca dentro del proceso de consulta pública previa, celebrado en el caso de la elaboración de este anteproyecto entre los días 26/06/2020 al 11/07/2020.

Este trámite viene regulado por el artículo 133 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común y con el artículo 26 de la ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Por su parte el artículo 133.1 de la citada Ley 39/2015 tiene el siguiente tenor: “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”

En el caso del artículo 26.2 de la Ley 50/1997, regula la consulta pública previa de la siguiente manera: “Se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

(...)

La consulta pública deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales”.

Por otro lado, el artículo 26.3, g) de la misma norma, que regula la elaboración y contenido de la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN), incluye entre sus contenidos mínimos: “Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2”.

Pues bien, de acuerdo con esta base normativa, y en lo que se refiere a la solicitud original y la reclamación en cuestión, este centro directivo concluye que la consulta previa tiene por objeto recabar la opinión de los sujetos y organizaciones potencialmente afectadas por la futura norma acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

La consulta previa es por lo tanto un trámite anterior a la propia elaboración del texto normativo y tiene por objeto conocer la opinión de los interesados con carácter previo a la redacción misma del proyecto para poder tener en cuenta las preocupaciones y necesidades de los interesados a la hora de redactar la norma. Este proceso se complementa con la audiencia e información pública, regulada en los mismos preceptos, donde se pueden hacer aportaciones al borrador de texto identificado.

Por otro lado, la obligación impuesta por la normativa vigente es la elaboración de un resumen de las principales aportaciones.

En este sentido, se ha dado acceso al solicitante al resumen elaborado para su inclusión en la MAIN, en respuesta a su petición, y al cuadro de aportaciones convenientemente anonimizado y elaborado por este centro directivo durante la celebración de la consulta pública previa, por lo que se refiere al conjunto de aportaciones recibidas.

4. De esta manera, se facilita la documentación de que se dispone en relación con las propuestas formuladas por los intervinientes en el proceso de consulta pública. Y, por tanto, no sería posible aportar más documentación que la que se le dio y la que ahora se adjunta complementariamente.

6. El 18 de diciembre de 2020, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, las cuales tuvieron entrada el mismo día, con el siguiente contenido:

- Analizando la palabra "adjunto" en el texto del resumen anonimizado de aportaciones/recomendaciones, aparecen que se han recibido por la Administración 61 documentos con aportaciones/recomendaciones a la LMD y la Administración requerida sólo

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

aporta ahora 31. Falta la MITAD, que deben aportarse, para valorar si se han considerado o no en la Ley en curso.

- No consta que la Administración haya adjuntado la Memoria de Impacto Normativo de dicha Ley en curso, y debe de aportarse a esta parte al ser una documentación fundamental de dicha ley y formar parte del expediente solicitado (y además, es que es citado por el Director General en su reciente escrito)

- Finalmente, en la Nota de Valoración efectuada a las recomendaciones/peticiones NO consta ni fecha ni firma, y es preciso este dato a los efectos de conocer tanto la autoría como la fecha de su finalización y quién lo firmó Por lo tanto, NO estoy de acuerdo con lo aportado, que debería aportarse, y es por lo que solicito que se admita mi reclamación y se obligue a la Administración a su aportación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), 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 Gobierno⁵, 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 12⁶](#), 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:

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>

(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 el expediente y los informes realizados en relación a las propuestas presentadas por el propio reclamante sobre la nueva Ley de Memoria Democrática, así como las efectuadas por otras personas y asociaciones, los informes y los expedientes administrativos donde consten sus análisis y valoraciones por parte de la Administración.

La Administración entrega una información que el reclamante considera insuficiente, puesto que, a su juicio, *“Lo recibido es una nota de valoración sin fechar y sin firmar, así como una reelaboración muy deficiente que ha hecho dicha Secretaría de las propuestas recibidas, donde además no está toda la información”*.

Igualmente, cita la Administración el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común y el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que regula el derecho a una consulta pública previa a la elaboración de un texto legal.

Partiendo de estas premisas, debe analizarse si lo solicitado tiene o no amparo en la LTAIBG.

En este sentido, hay que mencionar que si bien el artículo 13 -en relación con el artículo 12 de la LTAIBG- reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder a información pública obrante en los organismos y entidades incluidos en su ámbito de aplicación, no es menos cierto que dicha norma indica, en el apartado 1 de su Disposición Adicional Primera, que *“La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”*.

Este precepto ha sido ya interpretado por este Consejo de Transparencia en varias ocasiones. Así, hemos resuelto que *no corresponde a este Consejo determinar si el Reclamante tiene o no la condición de interesado en un determinado procedimiento administrativo en curso, lo que se debe resolver por los órganos instructores del procedimiento, de acuerdo con la definición de dicho concepto recogida en el artículo 31 de la LRJPAC (procedimiento [R/0069/2015](#)⁷)*.

7

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2015.html

Respecto a la aplicación de la Disposición Adicional Primera, apartado 1, de la LTAIBG, deben hacerse ciertas precisiones, para que pueda ser invocada como motivo de inadmisión: *Primero, debe existir un específico procedimiento administrativo aplicable al caso; segundo, el Reclamante debe ser un interesado en el mismo y tercero, el procedimiento debe estar en curso (procedimiento [R/0095/2015](#)⁸).*

Por tanto, teniendo en cuenta dicha Disposición Adicional precitada, no puede por menos que considerarse que el derecho de acceso se condiciona a las normas del procedimiento administrativo que sea aplicable al caso, si está en curso en el momento en que se solicita el acceso a la información pública, y si el reclamante tiene la condición de interesado en el mismo.

La respuesta a esta cuestión debe ser afirmativa. En efecto, como señala la Administración y consta en el expediente, al analizar la solicitud, el procedimiento en cuestión estaba en fase de consulta pública y preparándose la documentación de cara al futuro trámite de audiencia e información pública, de lo que se deduce que en este caso concreto nos encontramos en el seno de un procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley, regulado en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en concreto en la fase de participación de los ciudadanos, conforme a lo establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Como consta en la [página Web de La Moncloa](#)⁹, el 15 de septiembre de 2020, es decir, después de presentada la solicitud de acceso que da origen posteriormente a este procedimiento, *"El Consejo de Ministros ha aprobado el [anteproyecto de Ley de Memoria Democrática](#), un texto con 66 artículos agrupados en 5 títulos y varias disposiciones transitorias, derogatorias y finales, que busca "encontrarnos con la verdad, la justicia, la dignificación de las víctimas, el perdón y la convivencia de los españoles", en palabras de la vicepresidenta primera y ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, Carmen Calvo. El texto será ahora remitido para informe al Consejo General del Poder Judicial y al Consejo Fiscal".*

Por tanto, en el momento de solicitar la información, se estaba sustanciando una consulta pública, en el marco de un procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley, en el que el reclamante es interesado, y cuyas siguientes fases de participación, y en concreto, la audiencia e información públicas en cumplimiento de lo exigido por el artículo 26.6 de la Ley

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2015.html
⁹ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2020/150920-cministros.aspx>

50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se produjeron con posterioridad siguiendo el cauce establecido por su normativa reguladora.

En definitiva, lo solicitado debe seguir el curso marcado por su propia normativa, incluida la presentación de solicitudes y escritos de información sobre su tramitación, sin que pueda quedar amparado por lo dispuesto en la LTAIBG.

Por las razones expuestas, procede desestimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 25 de octubre de 2020, contra la resolución del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA, de fecha 22 de octubre de 2020.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹⁰](#), 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 octubre¹¹](#), 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-Administrativa¹²](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>