



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-008246

N/REF: R/0428/2016

FECHA: 21 de diciembre de 2016

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 5 de octubre de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] ante el compromiso de la Administración de "arbitrar las partidas presupuestarias oportunas una vez sea posible, a fin de colaborar con la Asociaciones Memorialísticas y particulares en la búsqueda de desaparecidos y exhumación de restos, amén de para cumplimentar el resto de los fines contemplados en la ley", (compromiso) derivado de su Resolución, de fecha 16 de noviembre de 2015, recaída en el procedimiento 001-003271, solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA, el 18 de agosto de 2016, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

- Acceso a la descripción de tales partidas, a su estado de ejecución y a la programación presupuestaria plurianual pertinente.
- Acceso a los pasos programados (incluso cronogramas de implementación) para implementar los arts. 11-14 y 20-22 de la Ley 52/2007, de Memoria Histórica.
- Asimismo, se solicita acceso, en específico, a los actuales planes de trabajo mencionados en su art. 11. 2.

ctbg@consejodetransparencia.es



2. Con fecha 6 de septiembre de 2016, el MINISTERIO DE JUSTICIA dictó Resolución por la que procedió a conceder el acceso a la información solicitada, en los siguientes términos:

- *Por lo que se refiere a la implementación de las previsiones contenidas en los artículos 11-14 de la Ley 52/2007, se informa que, desde el año 2006 al 2011, el Estado concedió subvenciones para exhumaciones a Asociaciones y familiares por valor de 8.170.612,79 €. Probablemente, por causa de la crisis y las subsiguientes medidas de contención del gasto público, los Presupuestos Generales del Estado no han podido seguir incluyendo en los últimos años esta línea de financiación. En este momento, las actividades de este Departamento están centradas en la tramitación de las Declaraciones de Reparación y Reconocimiento Personal contempladas en el artículo 4 de la Ley 52/2007, la gestión y actualización del mapa integrado de Fosas de la Guerra Civil, y atención de las demandas de información e investigación sobre desaparecidos, mediante la consulta de archivos y fuentes documentales.*
- *En relación con los aspectos contenidos en los artículos 20-22, se ha creado el Centro Documental de la Memoria Histórica y Archivo General de la Guerra Civil y se han digitalizado los fondos del Archivo General de la Administración y el Archivo Nacional. Asimismo, es de reseñar la digitalización de los fondos documentales conservados en el Valle de los Caídos, que ha permitido elaborar un censo de las personas allí inhumadas y los cementerios y lugares de los cuales procedían. La cifra global de restos inhumados, según los registros oficiales, asciende a 33.821, de los cuales están identificados 21.423. También merece especial mención la digitalización de las fichas, remitidas al Gobierno de España por el Gobierno francés, con los nombres y datos personales de los españoles fallecidos en campos de concentración nazis. Tanto la relación de inhumados en el Valle de los Caídos como la de fallecidos en campos de concentración nazis son de libre consulta en Internet.*
- *Respecto al acceso a los archivos, este se encuentra regulado en el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso <http://www.boe.es/boe/dias/2011/11/25/pdfs/BOE-A-2011-18541.pdf>. Esta norma tiene por objeto coordinar las actuaciones en materia de archivos y documentos de titularidad estatal en todo el territorio nacional y establece en su capítulo IV un procedimiento de acceso a documentos y archivos de la Administración General del Estado, procedimiento único y de aplicación, tanto en los archivos que gestionan todos los Departamentos ministeriales, como en los archivos de titularidad estatal que gestionan las Comunidades Autónomas.*



3. [REDACTED], entendiendo que la contestación no daba cumplida respuesta a su solicitud, presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG. Dicho escrito de reclamación tuvo entrada el 5 de octubre de 2016 y en el mismo se manifestaba lo siguiente:

- *Primeramente, importa registrar una cuestión formal. Hay una discrepancia en cuanto a la fecha de recepción de la solicitud en el órgano competente para resolver. El "documento de comienzo de tramitación" indica el 18 de agosto como la fecha en que comenzó el cómputo de los plazos legales. Por otro lado, la resolución trae la fecha de 19 de agosto. Esa discrepancia genera una indeseable situación de inseguridad jurídica – la propia Administración indica distintas fechas para el inicio del plazo legal, en violación al art. 20.1 de la Ley 19/2013.*
- *Por medio de Resolución con fecha de 6 de septiembre de 2016, la Administración afirma conceder el acceso, pero, en la práctica, al silenciar sobre los pasos programados para implementar los citados artículos – como en la anterior Resolución, prefiere centrarse en los pasos dados, información no solicitada en esta ocasión – y sobre los planes de trabajo previstos por el art. 11.2, limita parcialmente, sin justificativa legal, el acceso a la información pública solicitada. Si en la Resolución de 2015, hubo al menos un intento de justificar la omisión, en la presente simplemente se ignora una parte de la solicitud. Eso merece especial atención del Consejo, principalmente porque se trata de una clase de información objeto explícito de publicidad activa, como se pasa a fundamentar.*
- *La información pública solicitada e ignorada – pasos programados para la realización de derechos y planes de trabajo previstos en ley – debería estar ampliamente disponible, objeto explícito de publicidad activa que es, por fuerza del art. 6 de la Ley 19/2013, en conjunto con el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 10 CE), los arts. 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (BOE nº 103, de 30 de abril de 1977) y la referencia, en su preámbulo, a la obligación de promoción de los derechos humanos constante en la Carta de las Naciones Unidas; el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (BOE nº 243, de 10 de octubre de 1979). Además, la Declaración y Programa de Acción de Viena recomienda ampliar al máximo la difusión de información pública sobre derechos humanos (en particular, párrafos 81-82); la Declaración sobre Defensores de Derechos Humanos, aprobada por la Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 8 de marzo de 1999, prevé que toda persona tiene derecho a promover los derechos humanos y a obtener información sobre los medios por los que tales derechos son realizados (arts. 1 y 6a); la Observación General nº 34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas recuerda que la transparencia es esencial para la promoción de los derechos humanos y que los Estados deberían incorporar activamente al dominio público la*



información de interés público (párrafos 3 e 19). Ese conjunto de normas explicita la obligación estatal de difundir la información necesaria al control de las actividades de realización de los derechos humanos. Por consecuencia, caso no exista, dicha información pública debe ser producida. Ante ese conjunto normativo con inmenso potencial realizador de derechos, se requiere que la información pública solicitada sea debidamente difundida.

- *Se espera, con esta reclamación, conocer, además de los planes de trabajo citados, cuáles son las medidas planeadas por la Administración para, por ejemplo, establecer subvenciones para sufragar gastos derivados de las actividades de indagación, localización e identificación de personas desaparecidas; para, en el ámbito de su competencia, preservar las áreas incluidas en el mapa integrado de fosas; para otorgar premios y becas de investigación sobre la Guerra Civil y la Dictadura; o para reunir y poner a disposición información sobre procesos similares ocurridos en otros países, como previsto por los arts. 11, 12.2, 20.2 e y 20.2 f de la Ley de la Memoria Histórica.*
 - *Ante la limitación parcial, sin justificativa legal, del derecho de acceso, causado por el silencio parcial de la Administración, no hubo acceso integral a la información pública solicitada, incumpléndose los artículos 6, 14, 16, 18 y 20 de la Ley 19/2013 y demás disposiciones mencionadas.*
4. Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió el 10 de octubre de 2016 a remitir la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA a los efectos de que se realizaran las alegaciones que se considerasen oportunas. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 26 de octubre de 2016 y en ellas se exponen las siguientes conclusiones:
- *La reclamación presentada valora la respuesta que, con fecha 6 de septiembre de 2016, el Departamento ofreció a su consulta de 18 de agosto de 2016 formulada por el ahora reclamante a través del Portal de la Transparencia en términos que no se comparten.*
 - *En la referida resolución, se contesta de modo correcto a las cuestiones enunciadas acerca del grado de implementación de los artículos 11-14, relativos a la localización e identificación de víctima de la Guerra Civil y la Dictadura, y los artículos 20-22, atinentes al Centro Documental de la Memoria Histórica y Archivo General de la Guerra Civil, todos ellos de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, con la información de que se dispone.*
 - *Los Convenios y Textos Internacionales sobre Derechos Humanos que refiere en su reclamación, y que también reinterpreta indebidamente a su favor, no crean obligación alguna a la Administración en el sentido pretendido por el reclamante.*



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación 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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En cuanto al fondo de la cuestión debatida en el presente expediente, se observa que la Administración proporciona información al Reclamante, aunque éste considera que es insuficiente.

Analizando el contenido de la solicitud, se entiende que se centra en conocer toda aquella actividad que haya realizado el MINISTERIO DE JUSTICIA desde que asumió el compromiso, en noviembre de 2015, de colaborar en la búsqueda de desaparecidos y exhumación de restos, amén de para cumplimentar el resto de los fines contemplados en la ley

Analizada también la información facilitada por el Ministerio, se observa que se refiere en gran parte, tal y como sostiene el Reclamante, a los pasos dados desde el año 2006 al año 2011, no a los pasos programados para implementar los citados artículos desde noviembre de 2015, que es lo realmente solicitado.

Así, en relación al primer punto de la solicitud de acceso, referido a las partidas, a su estado de ejecución y a la programación presupuestaria plurianual pertinente, la Administración no aporta ninguna información al Reclamante ni justifica por qué no puede hacerlo, debiendo estimarse la Reclamación presentada en este punto.

4. En relación al segundo apartado de la solicitud de acceso, relativo a los pasos programados (incluso cronogramas de implementación) para implementar los arts. 11-14 y 20-22 de la Ley 52/2007, de Memoria Histórica, debe analizarse la respuesta de la Administración, que realmente hace alguna ligera referencia a la



situación actual, en lo relativo a alguno de los artículos del primer bloque, que son los siguientes:

- Artículo 11. Colaboración de las Administraciones públicas con los particulares para la localización e identificación de víctimas.
- Artículo 12. Medidas para la identificación y localización de víctimas.
- Artículo 13. Autorizaciones administrativas para actividades de localización e identificación.
- Artículo 14. Acceso a los terrenos afectados por trabajos de localización e identificación.

En efecto, la respuesta de la Administración indica que *En este momento, las actividades de este Departamento están centradas en la tramitación de las Declaraciones de Reparación y Reconocimiento Personal contempladas en el artículo 4 de la Ley 52/2007, la gestión y actualización del mapa integrado de Fosas de la Guerra Civil, y atención de las demandas de información e investigación sobre desaparecidos, mediante la consulta de archivos y fuentes documentales.*

Por tanto, debe darse como válida esta respuesta, entendiendo que no se han realizado otras actuaciones vinculadas con estos artículos.

Respecto al segundo bloque de artículos de la Ley analizada, su contenido es el siguiente:

- Artículo 20. Creación del Centro Documental de la Memoria Histórica y Archivo General de la Guerra Civil.
- Artículo 21. Adquisición y protección de documentos sobre la Guerra Civil y la Dictadura.
- Artículo 22. Derecho de acceso a los fondos de los archivos públicos y privados.

En este apartado, la Administración afirma que *se ha creado el Centro Documental de la Memoria Histórica y el Archivo General de la Guerra Civil y se han digitalizado los fondos del Archivo General de la Administración y el Archivo Nacional. Asimismo, es de reseñar la digitalización de los fondos documentales conservados en el Valle de los Caídos y la digitalización de las fichas, remitidas al Gobierno de España por el Gobierno francés, con los nombres y datos personales de los españoles fallecidos en campos de concentración nazis.*

También sostiene, respecto al acceso a los archivos del artículo 22, que *éste se encuentra regulado en el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso.*



A juicio de este Consejo de Transparencia, esta contestación es demasiado genérica e inconcreta y no responde plenamente a lo solicitado por el Reclamante, por los siguientes motivos:

- El Centro Documental de la Memoria Histórica fue creado por Real Decreto 697/2007, con la finalidad de reunir los fondos relativos al periodo comprendido entre 1936 y 1978. Su núcleo documental fundamental es el existente en el Archivo General de la Guerra Civil Española, creado por Real Decreto 426/1999, con la finalidad de conservar y disponer sus fondos documentales para la investigación, la cultura y la información. Ambos dependen del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

En consecuencia, no son actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio de Justicia después de noviembre de 2015, que es lo solicitado.

- Asimismo, la digitalización de los fondos del Archivo General de la Administración y del Archivo Nacional, comenzaron a efectuarse antes de noviembre de 2015, por lo que tampoco responde específicamente a lo solicitado. La respuesta debería ceñirse a aquellas actuaciones concretas realizadas por el Ministerio después de esta fecha.
- Respecto a los fondos documentales conservados en el Valle de los Caídos, parte de esa documentación se encuentra también en el Archivo General de la Administración, en el Archivo Nacional y en el del Palacio Real de Madrid, y como en el caso anterior, su digitalización comenzó a efectuarse antes de noviembre de 2015, por lo que tampoco responde específicamente a lo solicitado. La respuesta debería ceñirse igualmente a aquellas actuaciones concretas realizadas por el Ministerio después de esta fecha.
- Igualmente, respecto de la digitalización de las fichas remitidas al Gobierno de España por el Gobierno francés, con los nombres y datos personales de los españoles fallecidos en campos de concentración nazis, consta en la propia página Web del Ministerio de Justicia (<http://leymemoria.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/LeyMemoria/es/fallecidos-espanoles-en-los->) que el Ministerio de los Excombatientes y de Víctimas de la Guerra de Francia, a través de la Dirección de lo Contencioso, del Estado Civil y de las Búsquedas, envió a España los avisos oficiales de decesos de los fallecidos españoles en los campos de concentración nazis. La entrada de esta documentación en el Registro Civil Central español debió de realizarse a mediados de los años cincuenta. La División de Derechos de Gracia y otros Derechos del Ministerio de Justicia ha digitalizado los diez volúmenes existentes y ha generado una base de datos extrayendo los datos más significados. Esta División integró las funciones de la Oficina de Víctimas de la Guerra Civil y de la Dictadura, por medio del Real Decreto 453/2012, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia; por tanto, esta División asume ahora el desarrollo de la Ley de Memoria Histórica.



En consecuencia, igual que en los supuestos anteriores, la digitalización de esas fichas comenzó a efectuarse antes de noviembre de 2015, por lo que tampoco responde específicamente a lo solicitado. La respuesta debería ceñirse únicamente a aquellas actuaciones concretas realizadas por el Ministerio después de esta fecha.

- Finalmente, el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, tiene por objeto, entre otros, *regular el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado como conjunto de todos los archivos de titularidad de la Administración General del Estado, así como de las entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de ella.*

Por su parte, el artículo 22 de la Ley de Memoria Histórica, dispone, en cuanto al Derecho de acceso a los fondos de los archivos públicos y privados, que

1. *A los efectos de lo previsto en esta Ley, se garantiza el derecho de acceso a los fondos documentales depositados en los archivos públicos y la obtención de las copias que se soliciten.*
2. *Lo previsto en el apartado anterior será de aplicación, en sus propios términos, a los archivos privados sostenidos, total o parcialmente, con fondos públicos.*
3. *Los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para la protección, la integridad y catalogación de estos documentos, en particular en los casos de mayor deterioro o riesgo de degradación*

En consecuencia, dado que la primera normativa únicamente regula el acceso a los registros públicos y la segunda abarca también a los archivos privados sostenidos, *total o parcialmente, con fondos públicos*, la respuesta en este punto tampoco es completa.

4. El último apartado de la solicitud de acceso es relativo a *los actuales planes de trabajo mencionados en el art. 11.2 de la Ley de Memoria Histórica, sobre la colaboración de las Administraciones públicas con los particulares para la localización e identificación de víctimas*, que señala lo siguiente:

1. *Las Administraciones públicas, en el marco de sus competencias, facilitarán a los descendientes directos de las víctimas que así lo soliciten las actividades de indagación, localización e identificación de las personas desaparecidas violentamente durante la Guerra Civil o la represión política posterior y cuyo paradero se ignore. Lo previsto en el párrafo anterior podrá aplicarse respecto de las entidades que, constituidas antes de 1 de junio de 2004, incluyan el desarrollo de tales actividades entre sus fines.*



2. La Administración General del Estado elaborará planes de trabajo y establecerá subvenciones para sufragar gastos derivados de las actividades contempladas en este artículo.

En este punto, la Administración no aporta ninguna información al Reclamante ni justifica por qué no puede hacerlo, debiendo estimarse también la Reclamación presentada en este punto.

5. Por todo lo anteriormente expuesto, este Consejo de Transparencia entiende que la presente Reclamación debe ser estimada en parte, por lo que la Administración debe facilitar al Reclamante la siguiente información, en cumplimiento de su compromiso adquirido en su Resolución, de fecha 16 de noviembre de 2015, recaída en el procedimiento 001-003271, de *crear partidas presupuestarias a fin de colaborar en la búsqueda de desaparecidos y exhumación de restos contemplados en la ley*:

- *Acceso a la descripción de esas partidas presupuestarias, a su estado de ejecución y a la programación presupuestaria plurianual pertinente.*
- *Acceso a los pasos programados (incluso cronogramas de implementación) para implementar los artículos 20 a 22 de la Ley 52/2007, de Memoria Histórica.*
- *Acceso a los actuales planes de trabajo mencionados en su art. 11. 2.*

En caso de que no se haya realizado ninguna acción en este sentido y, por lo tanto, no haya habido ningún avance en la cuestión por la que se interesa el reclamante, también debe aclararse este aspecto.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED] el 5 de octubre de 2016, contra la Resolución del MINISTERIO DE JUSTICIA, de fecha 6 de septiembre de 2016.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, proporcione a [REDACTED] la información mencionada en el Fundamento Jurídico 5 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el mismo plazo máximo de 20 días hábiles, remita copia a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la información suministrada al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez