



Resolución 699/2020

S/REF: 001-045299

N/REF: R/0699/2020; 100-004296

Fecha: La de la firma

Reclamante: Fundación Ciudadana CIVIO

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Sanidad

Información solicitada: Informes presentados por CC.AA. para solicitar desescalada

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, CIVIO solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD, través del Portal de la Transparencia, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹](#) (en adelante LTAIBG) y con fecha 13 de agosto de 2020, la siguiente información:

Al amparo de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, me gustaría solicitarles una copia de cada uno de los documentos, propuestas e informes recibidos por el Ministerio de Sanidad como parte del Plan para la Transición hacia una nueva normalidad que les remitieron cada una de las comunidades autónomas para solicitar o justificar cada cambio o mantenimiento de fase. Nos referimos al o los documentos que se mencionan en algunos de los informes de cambio de fase por comunidad autónoma publicados por Sanidad en su página web, aunque en caso de existir más documentación, también la querríamos recibir.

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

Por citar un ejemplo, en el informe de Sanidad del 8 de mayo relativo a la Comunidad de Madrid, se decía: “Tras el análisis por parte de los servicios del centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias y de la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación del Ministerio de Sanidad de la propuesta remitida por la Consejería de Sanidad del Gobierno de la Comunidad de Madrid el 6 de mayo de 2020.”

Por otra parte, también nos gustaría acceder a las actas, o cualquier formato o soporte (de acuerdo al artículo 13 de la LTAIBG) equivalente que contenga información de lo discutido y acordado, de las reuniones bilaterales entre el Ministerio de Sanidad y las CCAA.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de contestación, la solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 19 de octubre de 2020 y el siguiente contenido:

El 18 de agosto de 2020, la DG de Salud Pública notificó el inicio de tramitación de nuestra solicitud, decaída en silencio administrativo. En ella reclamábamos las propuestas remitidas por las CCAA en las que se basó el Ministerio de Sanidad para aprobar los cambios de fase en el denominado Plan para la Transición hacia la nueva normalidad y regulado en la Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regula el proceso de cogobernanza con las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad.

Solicitamos la remisión de dichos documentos.

3. Con fecha 21 de octubre de 2020, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE SANIDAD, al objeto de que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada 17 de diciembre de 2020, la DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD PÚBLICA realizó las siguientes alegaciones:

Con fecha de 22 de octubre de 2020 se recibió en este Ministerio de Sanidad el escrito remitido por la Subdirección General de Reclamaciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por el que se comunica la reclamación presentada el 19 de octubre de 2020 por la Fundación Ciudadana CIVIO, con identificación G86361862, de acuerdo con lo

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

previsto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Los reclamantes aducen que con fecha 13 de agosto de 2020 presentaron solicitud de acceso a información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, siendo registrada con el número de expediente 001-045299, sin haber obtenido respuesta en el momento de presentar la reclamación.

En respuesta a esta reclamación se hace constar lo siguiente:

La reclamación presentada por la Fundación Ciudadana CIVIO, una vez analizada, ha sido respondida.

Tomando en consideración lo expuesto, se solicita que se admita a trámite este escrito y a la vista de las consideraciones contenidas en el mismo, se inadmita la reclamación formulada por la Fundación Ciudadana CIVIO, por haber resuelto el objeto de la reclamación presentada.

5. Mediante Resolución de 16 de diciembre de 2020 la DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD PÚBLICA (MINISTERIO DE SANIDAD) contestó lo siguiente:

Con fecha 13 de agosto de 2020 tuvo entrada en la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Sanidad, su solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicitud que quedó registrada con el número 001-45299.

El 18 de agosto de 2020 esta solicitud se recibió en la Dirección General de Salud Pública, 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, se resuelve conceder parcialmente el acceso a la información a la que se refiere la solicitud presentada por la Fundación Ciudadana Civio:

Los informes emitidos por el Ministerio relativos a los cambios de fase para el Plan para la transición hacia la nueva normalidad se encuentran publicados, por Comunidad Autónoma, en el siguiente link:

<https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/planDesescalada.htm>

En lo relativo a las solicitudes realizadas por cada Comunidad Autónoma, esa información, de acuerdo al artículo 19.4 de la Ley 19/2013, corresponde darla, en su caso, a cada Comunidad Autónoma, por lo que procedemos a remitir su solicitud a todas las Comunidades Autónomas con ese objeto.

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 a la Fundación reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Mediante escrito de entrada 21 de diciembre de 2020, CIVIO realizó las siguientes alegaciones:

(...)

En un documento firmado por la directora general de Salud Pública el 16 de diciembre, una resolución de concesión parcial del acceso a la información pública solicitada, solo se ofrece un enlace a los informes emitidos por el Ministerio relativos a los cambios de fase para el Plan para la transición hacia la nueva normalidad.

Entendemos que esto está dirigido a responder el tercer párrafo de nuestra solicitud. Aunque estos informes, que citamos en nuestra petición –por tanto, ya los conocíamos–, solo contienen el parecer del Ministerio. En este punto, nuestra solicitud estaba encaminada a conocer documentos de los encuentros bilaterales entre comunidades autónomas y el Ministerio de Sanidad, como actas o cualquier formato o soporte (de acuerdo al artículo 13 de la LTAIBG, que podrían ser desde escritos a audios o videos) equivalente, que contengan información de lo discutido y acordado. Dicho lo cual, queda la duda por nuestra parte de si existen este tipo de documentos solicitados.

(...)

Decidimos presentar nuestra solicitud al Ministerio de Sanidad en base a la siguiente interpretación de la norma:

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

1. Los documentos, propuestas e informes obtenidos por el Ministerio de Sanidad, objeto de nuestra solicitud, forman parte de un procedimiento regulado en la Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regula el proceso de cogobernanza con las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad.

Las CCAA debían remitir cierta documentación, recogida en el artículo tercero de dicha orden, para solicitar o plantear al Ministerio un cambio de fase.

2. Entendemos que una interpretación lógica del artículo 19.4 de la LTAIBG es la de remitir la administración autora o responsable de un documento cuando el organismo al que se le pide la información tiene una copia del mismo de forma accidental.

La diferencia en este procedimiento es que, en base a esta información y propuestas de las CCAA, el Ministerio de Sanidad fundamentó sus decisiones de cambios de fase.

Conocer bajo qué criterios actúan nuestras instituciones y cómo se toman las decisiones forma parte del espíritu de la Ley de Transparencia. Por tanto, entendemos que el ministerio debe proporcionar, al menos, aquellos documentos en los que se basó su toma de decisiones.

Sirva de ejemplo esta reflexión: en este caso las dos partes del procedimiento son dos administraciones públicas. Pero, si la otra parte, la autora de un documento, fuese un actor ajeno a la administración, ¿se le debería derivar la responsabilidad de decidir sobre el derecho de acceso a una información pública? Imaginemos que se solicita el expediente completo de una licitación pública y el órgano de contratación deriva a la adjudicataria, una empresa privada, la responsabilidad de resolver sobre el acceso a aquellos documentos que ésta haya elaborado o generado, como la oferta económica.

Para esto está, en todo caso, la fase de alegaciones. Sin embargo, no se le traslada la responsabilidad de decidir sobre el acceso ni el de realizar el balance entre derechos en juego.

3. Además, se entiende que una respuesta centralizada del Ministerio de Sanidad – mediante la entrega de una documentación que este pide a las CCAA y en los que se fundamentó para tomar sus decisiones de cambio de fase– sería acorde al principio de simplificación administrativa. Este es uno de los objetivos de la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de

acuerdo a su preámbulo. Con la derivación que pretende la DG de Salud Pública un único expediente se convierte en 19, cuando la información, utilizada por el Ministerio para su toma de decisiones, obra en su poder.

4. En su respuesta, la DG de Salud Pública informa de que remitió nuestra solicitud a las comunidades autónomas. Y, aunque en tal caso es de agradecer, en este punto Civio no tiene conocimiento de los números de expediente, fechas de registro ni otra información que nos permita tener constancia ni hacer un seguimiento de los plazos legales que marcan las distintas normas de transparencia de las comunidades autónomas para ejercer nuestros derechos.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con nuestros comentarios y argumentaciones anteriores, entendemos que queda justificado nuestro derecho de acceso a la información solicitada. Pedimos al CTBG que tenga en cuenta nuestra aportación a la interpretación del artículo 19.4 de la LTAIBG en su resolución, así como del principio de simplificación administrativa, para valorar si debe ser el Ministerio de Sanidad quien dé respuesta a nuestra solicitud y que, además, responda si los informes de cambio de fase del Ministerio son equiparables a un acta o registro (incluidos en audio o video) de los encuentros bilaterales con las CCAA.

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](#)⁴, la Presidencia 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, en su [artículo 12](#)⁵, regula 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

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#a12>

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".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Como cuestión de carácter formal, atendiendo a las circunstancias planteadas en el expediente, es necesario, hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala 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.

El apartado 4 del mismo precepto establece que *Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha reflejado en los antecedentes de hecho, cabe señalar que la solicitud de información se presentó el 13 de agosto de 2020 y tuvo entrada en el órgano competente para resolver el 18 de agosto siguiente, por lo que, la Administración disponía para dictar resolución sobre el derecho de acceso hasta el 18 de septiembre de 2020.

Sin embargo, la resolución de respuesta a la solicitud de información no fue dictada sino el 16 de diciembre de 2020, transcurrido el plazo del que disponía, y una vez que presentada reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Por ello, cabe recordar que según lo señalado por el Preámbulo de la Ley, con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte

del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

4. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar en primer lugar que el objeto de la solicitud de información se centra en conocer los *documentos, propuestas e informes recibidos por el Ministerio de Sanidad como parte del Plan para la Transición hacia una nueva normalidad que les remitieron cada una de las comunidades autónomas para solicitar o justificar cada cambio o mantenimiento de fase, y las actas, o cualquier formato o soporte equivalente que contenga información de lo discutido y acordado, de las reuniones bilaterales entre el Ministerio de Sanidad y las CCAA.*

Y, que la Administración ha concedido parcialmente la información solicitada, facilitando el link en el que se encuentran publicados los *informes emitidos por el Ministerio relativos a los cambios de fase para el Plan para la transición hacia la nueva normalidad*, e informando a CIVIO que *en lo relativo a las solicitudes realizadas por cada Comunidad Autónoma, esa información, de acuerdo al artículo 19.4 de la Ley 19/2013, corresponde darla, en su caso, a cada Comunidad Autónoma, por lo que procedemos a remitir su solicitud a todas las Comunidades Autónomas con ese objeto.*

En segundo lugar, cabe señalar que no obstante lo anterior, la Fundación solicitante en su contestación al trámite de audiencia manifiesta que, como ya indicaban en su solicitud, conocía estos informes, y, que, *nuestra solicitud estaba encaminada a conocer documentos de los encuentros bilaterales entre comunidades autónomas y el Ministerio de Sanidad, como actas o cualquier formato o soporte (de acuerdo al artículo 13 de la LTAIBG, que podrían ser desde escritos a audios o videos) equivalente, que contengan información de lo discutido y acordado. Dicho lo cual, queda la duda por nuestra parte de si existen este tipo de documentos solicitados.*

A este respecto, hay que señalar que si se accede al enlace <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/planDesescaladaInformesCCAA.htm>, podemos observar, por ejemplo en el primer informe que figura correspondiente a la Comunidad Autónoma de Andalucía, de 8 de mayo de 2020, que se trata de documentos que recogen los *“Análisis sobre la situación epidemiológica y las capacidades estratégicas sanitarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía dentro del Plan de Transición hacia una nueva normalidad”*.

En este sentido, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, estos documentos reflejan los encuentros bilaterales a los que hace mención la reclamante, el resultado de los mismos analizadas las situaciones, como su propio nombre indica, y que se elaboraron por el Ministerio de Sanidad en virtud de su competencia. Por lo que, aunque la Administración no lo diga expresamente, entendemos que no se levantaron actas de las citadas reuniones bilaterales, que eran reuniones de trabajo hasta concluir ese *Análisis sobre la situación epidemiológica y las capacidades estratégicas sanitarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía dentro del Plan de Transición hacia una nueva normalidad*, que se plasmó por el Ministerio en los documentos publicados.

Por ello, la presente reclamación ha de ser desestimada en este punto.

5. Por otra parte, cabe señalar que al respecto de la remisión de la solicitud de información a la Comunidades Autónomas, CIVIO ha manifestado en sus alegaciones al trámite de audiencia, por un lado, que *no tiene conocimiento de los números de expediente, fechas de registro ni otra información que nos permita tener constancia ni hacer un seguimiento de los plazos legales que marcan las distintas normas de transparencia de las comunidades autónomas para ejercer nuestros derechos.*

A este respecto, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que la Administración, según indica en su resolución, confirma a la reclamante que su solicitud de información ha sido remitida a las Comunidades Autónomas.

Por lo que, cabe recordar lo previsto en el párrafo segundo del artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que dispone que *En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.*

En consecuencia, entendemos será cada Administración autónoma la que informará a la solicitante de las *de los números de expediente, fechas de registro, etc.*

Por otro, hay que señalar que CIVIO ha manifestado su desacuerdo con la interpretación que del artículo 19.4 ha hecho la Administración, solicitando al CTBG valore *si debe ser el Ministerio de Sanidad quien dé respuesta a nuestra solicitud*.

A este respecto, hay que señalar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado recientemente sobre este tipo de cuestión en el expediente de reclamación R/664/2020, cuya solicitud de información versaba sobre la *recopilación de datos sobre coronavirus comunicados por la Comunidades Autónomas*, y en cuya resolución se concluyó lo siguiente:

7. A lo anterior hay que añadir que, a efectos de enjuiciar la conformidad de la actuación de la Administración en el caso presente con las previsiones legales, es preciso tener presente que el legislador español ha optado por incorporar en el artículo 19.4 una cláusula específica de competencia, conocida en la doctrina como la “regla de autor”, presente en el Derecho de la Unión Europea y en los ordenamientos de algunos Estados, si bien en otros muchos no ha obtenido acogida. Como consecuencia de ello, el mencionado apartado cuarto del artículo 19 dispone, en su literalidad, que “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.”

Con independencia de la valoración que esta opción legislativa pueda merecer en cuanto a su justificación y a su congruencia con el sistema de acceso que inspira la LTAIBG, su contenido prescriptivo resulta meridiano, de tal suerte que el órgano al que se dirige la solicitud de información pública, aunque la misma obre en su poder, si hubiera sido elaborada en su integridad o en la parte principal por otro órgano, está legalmente obligado a trasladar la solicitud (“remitirá”) al segundo, al objeto de que “decida sobre el acceso”. De la interpretación sistemática de la ley, únicamente cabe extraer como excepción a esta regla el supuesto en el que el “autor” de la información no se encuentre entre los sujetos obligados.

En el caso presente, es claro que la mayor parte de la información solicitada no ha sido elaborada ni en su integridad ni en su parte principal por el Ministerio sino que la autoría de la misma corresponde a las comunidades y ciudades autónomas, por lo que resulta indiscutible la aplicabilidad de lo previsto en el artículo 19.4 de la Ley.

Habiendo manifestado el Ministerio, aunque fuera del plazo legalmente establecido al efecto, que va a proceder a la remisión de la solicitudes a los órganos competentes de cada Comunidad y Ciudad Autónoma, como consta en el expediente, este Consejo no se

encuentra legalmente facultado para requerir otra actuación al órgano destinatario de la solicitud inicial, por más que se pudiera considerar más apropiada desde el punto de vista de la eficacia del derecho de acceso a la información y de la eficiencia en el uso de los recursos públicos que sea el propio Ministerio quien entregue la información solicitada.

Teniendo en cuenta lo anterior y la similitud con el presente supuesto, en el que la autoría – de las *propuestas e informes recibidos por el Ministerio de Sanidad como parte del Plan para la Transición hacia una nueva normalidad que les remitieron cada una de las comunidades autónomas para solicitar o justificar cada cambio o mantenimiento de fase-* es de las Comunidades Autónomas, resulta igualmente de aplicación lo previsto en el artículo 19.4 de la LTAIBG.

En consecuencia, la reclamación ha de ser desestimada también en este punto.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, con entrada el 19 de octubre de 2020, contra el MINISTERIO DE SANIDAD.

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](#)⁶, 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](#)⁷.

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](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

⁷ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>