

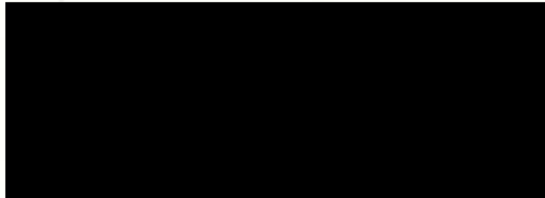


Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-002904
N/REF: R/0306/2015
FECHA: 26 de noviembre de 2015



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 [redactado] mediante escrito de 2 de octubre de 2015, 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, el 2 de septiembre de 2015, [redactado] solicitó a la INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, dependiente del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), *poder consultar el Manual de Actuación para Médicos del INSS, en la versión más actualizada (NIPO 791110278). Es un libro electrónico editado por la Subdirección General de Coordinación de Unidades Médica del Instituto Nacional de la Seguridad Social. A pesar de que es una publicación oficial, y por tanto un vehículo para la divulgación de la información a los ciudadanos (Orden PRE/2571/2011) no se puede acceder al mismo aunque figura en la página web publicacionesoficiales.boe.es. Tampoco se encuentra en bibliotecas, incluida la Biblioteca Nacional de España y la del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ni lo facilita el Servicio de Publicaciones del INSS. He solicitado telefónicamente a la Subdirección General de Coordinación de Unidades Médica del Instituto Nacional de la Seguridad Social información sobre cómo debía de proceder para poder consultar ese libro y me han contestado que no tenía derecho a esa consulta por tratarse de un documento de acceso restringido.*



2. Mediante Resolución de fecha 2 de septiembre de 2015, el INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL inadmitió a trámite el acceso a la información en base a que se trata de una publicación de carácter interno, descatalogada en 2013, sin que haya existido una nueva publicación posterior [NIPO] del Manual de actuación para médicos del INSS. Por tanto es de aplicación lo establecido en el artículo 18.1, letra b], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por el que se determina que se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública "referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas".
3. Con fecha 2 de octubre de 2015, al entender que la respuesta ofrecida no era conforme con la LTAIBG, [REDACTED] al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la misma norma, interpuso Reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en base a los siguientes argumentos:

a. Ese libro no es una publicación de carácter interno pues la Orden PRE/2571/2011, de 22 de septiembre, por la que se regula el número de identificación de las publicaciones oficiales señala en el artículo 7.5 "No se asignará NIPO a las publicaciones que sean: a) Obras sin distribución pública o cuya circulación esté restringida al ámbito interno de la Administración General del Estado, entre ellas los materiales docentes o de otro tipo de uso exclusivamente interno de un órgano u organismo, y las que tengan carácter reservado". En consecuencia, al tratarse de un libro electrónico con NIPO, no es posible alegar para impedir el acceso al mismo que ese manual sea una publicación de carácter interno, sin distribución pública o de circulación restringida al ámbito interno de la Administración.

b. El que no se hayan realizado nuevas publicaciones con posterioridad al año 2013 tampoco justifica que se impida el acceso al documento, pues se solicitó consultar la versión "más actualizada" del libro electrónico sin precisar un año de edición o publicación concreto. Por tanto, si la última edición del manual con NIPO 791110278 es del año 2013, esa es la publicación que se desea consultar.

c. El manual de actuación para médicos del INSS (NIPO 791110278) figura todavía en el día de la fecha en el Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado y por tanto no está descatalogado. Puede consultarse en la web <http://publicacionesoficiales.boe.es/detail.php?id=009579111-0001>

En cualquier caso, el que una publicación haya sido descatalogada no impide que pueda tenerse acceso a la misma, máxime cuando, como sucede en este caso, se trata de un libro electrónico.



Por ello, solicita que se le permita acceder al libro electrónico *Manual de Actuación para Médicos del INSS (NIPO 791110278)*.

4. Con fecha 13 de octubre de 2015, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió a dar traslado de la información contenida en el expediente al INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas oportunas. Dichas alegaciones fueron remitidas a este Consejo el 10 de noviembre de 2015 y en ellas se argumenta que *el Manual de Actuación para Médicos del INSS tiene asignado el NIPO 791110278 y, por ello, es objeto de distribución pública y no puede considerarse un documento restringido al ámbito interno de la Administración, al figurar en el Catalogo de publicaciones de la AGE, por lo que ha de estimarse la Reclamación interpuesta.*

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 potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En primer lugar, debe señalarse que 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".
3. Por lo que respecta a la información solicitada por el Reclamante, inicialmente fue considerada como de uso restringido y, en concreto se desestimó la solicitud al entender de aplicación, la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG que determina que *se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública "referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas"*.

Respecto a esta concreta causa de inadmisión, este Consejo de Transparencia se ha pronunciado ya en diferentes ocasiones, en los siguientes términos:

- *En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como*



consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.

- *Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y su justificación, legal o material aplicable al caso concreto.*
- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a "notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos" una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

Así pues concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que sea una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.

- *En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

- *Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tienen la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.*



Tal y como ha quedado demostrado en el trámite de alegaciones, la Administración ha reconocido finalmente que el documento solicitado no tiene la consideración de información auxiliar o de apoyo sino que, el hecho de tratarse de una publicación electrónica que dispone de NIPO o Número de Identificación de Publicaciones Oficiales, la convierte en objeto de distribución pública y no puede considerarse, por ello, un documento restringido al ámbito interno de la Administración.

4. No obstante, a pesar de que, finalmente, la Tesorería General de la Seguridad Social ha resuelto conceder la información solicitada, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno llama la atención en que el acceso se ha concedido en vía de reclamación, es decir, que el interesado ha tenido que acudir a este Consejo para obtener lo solicitado a pesar de que, de las propias alegaciones de la TGSS se desprende que, claramente, el mencionado Manual de Actuación no se encuentra dentro de la información a la que afecta el artículo 18.1 b). Es por ello que a nuestro juicio, se ha producido un incumplimiento de la LTAIBG derivado de la denegación de acceso a la información solicitada careciendo de los necesarios argumentos, circunstancia que ha quedado comprobada, como señalamos, en el trámite de alegaciones.
5. En conclusión, dado que en el presente caso la información solicitada no tiene el carácter de auxiliar o de apoyo, sino que debe ser de conocimiento público, el INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL debe proporcionar al Reclamante el derecho de acceso al *Manual de Actuación para Médicos del INSS, en la versión más actualizada (NIPO 791110278)*. Toda vez que en el expediente no figura la confirmación de que la información solicitada ha sido puesta a disposición del reclamante, se señala que debe formalizarse el acceso bien a través del envío directo de la publicación electrónica al Reclamante en un soporte adecuado o bien mediante la indicación del concreto enlace o dirección URL que permita un fácil, directo y completo acceso al mismo.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada, el 2 de octubre de 2015, por [REDACTED] contra la Resolución del INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, de fecha 2 de septiembre de 2015. .

SEGUNDO: INSTAR al INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, proporcione al Reclamante la información solicitada.



TERCERO: INSTAR al INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, remita copia a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la información suministrada al Reclamante.

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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO



Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez