

Resolución RT 0723/2021

N/REF: RT 0723/2021

Fecha: La de la firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Comunidad de Madrid/ Consejería de Presidencia, Justicia e Interior

Información solicitada: Investigación interna sobre la actuación relacionada con la pandemia durante la primera ola

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA

Plazo de ejecución: 20 días hábiles

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó, en fecha 26 de julio de 2021 y al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“Solicito recibir el contenido de la investigación interna abierta por la presidenta de la Comunidad de Madrid, Isabel Díaz Ayuso, sobre la actuación relacionada con la pandemia durante la primera ola. La presidenta solicitó a las direcciones generales de las consejerías de Sanidad, Políticas Sociales y Justicia que le remitieran antes del 18 de junio de 2020 cada una de las acciones que se habían realizado desde el 15 de febrero, especificando el día en el que habían sido puestas en marcha.”

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

En concreto solicito recibir todos los informes remitidos por las direcciones generales de esas tres consejerías, así como en el caso de que exista el documento con las conclusiones sobre esta investigación”.

2. La Comunidad de Madrid, mediante resolución de 18 de agosto de 2021, se pronunció en los siguientes términos

“En primer lugar, es preciso aclarar que la aludida “investigación interna” no ha constituido procedimiento administrativo específico alguno, que se haya iniciado con el objeto de dictar una resolución específica, de tal forma que no es posible aportar información sobre las referidas conclusiones, al no existir un documento que las contenga. Tampoco resulta posible tener conocimiento del curso de las actuaciones practicadas, por distintos medios, de forma cronológica y detallada, pues no se ha elaborado un registro detallado de aquellas.

La investigación practicada, que ha revestido la forma de “solicitud de información interna” (la cual se produce con cierta habitualidad y periodicidad en la gestión diaria de las funciones administrativas desarrolladas por los altos cargos y el personal de dirección de la Administración de la Comunidad de Madrid) ha consistido en la consulta informal, a través de distintos canales, a las distintas consejerías y unidades organizativas competentes en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios, así como a otros con competencias en la materia o relacionadas con éstas, sobre las actuaciones llevadas a cabo en el ejercicio de sus funciones y competencias, con objeto de tomar conocimiento de las mismas. Por otro lado, no se dispone de información o documentación que tenga relevancia en la tramitación de algún tipo de expediente o en la conformación de la voluntad pública que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación”.

3. Disconforme con la contestación recibida, el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG y mediante escrito al que se da entrada el 23 de agosto de 2021, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG).
4. En esa misma fecha, el CTBG remitió el expediente a la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano y a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, al objeto de que pudieran presentarse, por el órgano competente, las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 10 de septiembre de 2021 se reciben las alegaciones de la administración, cuyo contenido es el siguiente:

“[...]

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

2. Conforme a dicha solicitud, se abrió expediente 17-OPEN-26.3/21 dictándose resolución de fecha 18 de agosto de 2021 dando respuesta a las cuestiones planteadas por el solicitante.

3. Analizadas las cuestiones planteadas en la reclamación contra la resolución referida, cabe concluir que en la misma se facilitó el acceso a la información solicitada de conformidad con los datos disponibles y en los términos establecidos en la legislación vigente aplicable en materia de transparencia”.

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*³, 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. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG, en su artículo 12⁶, 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 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 con 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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

funciones y competencias que tiene encomendadas. La información solicitada, en el caso de existir, tiene la consideración de información pública de acuerdo con los preceptos de la LTAIBG mencionados anteriormente.

4. La autoridad autonómica alega que no ha habido una investigación constituida como un procedimiento administrativo, así como, sin señalarlo expresamente, que la información solicitada se encuadraría dentro de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 b)⁷ de la LTAIBG, referida a información auxiliar o de apoyo. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas legalmente por las letras a) y e) del artículo 38.1⁸ de la LTAIBG, ha elaborado el criterio interpretativo CI/006/2015⁹, de 12 de noviembre, en el que se delimita el alcance de la noción de información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG. En dicho documento, en consecuencia, se fijan las siguientes cuestiones:

- *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 la 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 una 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 se denomine como 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.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a38>

⁹ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

• *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 tiene la finalidad de evitar que se deniegue la 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”.*

Como puede apreciarse, el artículo 18.1 LTAIBG enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información configuradas como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de esta premisa, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto debe llevarse a cabo a través de la técnica tradicional de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de una “información auxiliar” o “de apoyo” -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG -consecuencia jurídica-.

Por su parte, los Tribunales de Justicia se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la interpretación restrictiva que debe darse a las limitaciones al derecho de acceso a la información, y ello partiendo de la concepción amplia que debe proporcionarse a este derecho. Por ser especialmente significativa, se recuerda lo razonado por el Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017: “Esa

formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.(...) Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley;"

En el caso de esta reclamación, parece haber alguna diferencia entre lo indicado por la Presidenta de la Comunidad de Madrid en sede parlamentaria, la información aparecida en medios de comunicación y la realidad de la investigación llevada a cabo, calificada por la administración autonómica como *"solicitud de información interna"*. Si bien puede ser cierto que no es información que forme parte de un procedimiento o un expediente administrativo, este Consejo sí considera que se trata de información que reviste interés público, como cualquier cuestión que tenga que ver con el Covid-19 y la gestión realizada por las administraciones públicas. La administración autonómica no indica que no haya habido contactos internos sobre la gestión de la pandemia, en concreto en el ámbito de las residencias de ancianos, sino que esos contactos han tenido la consideración de consultas informales. Como indica este Consejo en el CI/006/2015, de 12 de noviembre, es el *"carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión"*, por lo que la denominación de *"solicitud de información interna"* o *"consulta informal"* no son por sí mismas suficientes para considerar la información como auxiliar o de apoyo. Asimismo, debe destacarse que la información que hayan aportado las diferentes consejerías permite saber la forma en que se tomaron decisiones públicas, aunque sea con posterioridad a que éstas fueran adoptadas. Por lo tanto, para este Consejo, la información solicitada por el reclamante sí resulta relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación, como indica el criterio interpretativo ya mencionado.

En suma, analizadas las alegaciones de la autoridad autonómica, y de acuerdo con lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores, este Consejo considera que procede estimar la reclamación al no apreciar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG puesto que no concurren las condiciones necesarias para calificar la información solicitada como información auxiliar o de apoyo.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por constituir su objeto información pública en virtud de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante copia de las comunicaciones realizadas, a través de distintos canales, a las distintas consejerías y unidades organizativas competentes en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios, así como a otros con competencias en la materia o relacionadas con éstas, sobre las actuaciones llevadas a cabo durante el confinamiento decretado entre los meses de marzo y mayo de 2020 en el ejercicio de sus funciones y competencias, junto con las contestaciones recibidas.

TERCERO: INSTAR a la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno¹⁰, 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 Públicas¹¹.

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&tn=1&p=20181206#a112>

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