



## Resolución RT 0332/2020

N/REF: RT 0332/2020

Fecha: La de la firma

Reclamante [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.

Información solicitada: Grabación Consejo de Administración.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>1</sup>(en adelante, LTAIBG) y con fecha 17 de junio de 2020 la siguiente información:

*“Grabación del Consejo de Administración de CM Media celebrado el día 25/2/2020 y del que se levantó el acta Nº 10.”.*

2. Al no estar conforme con la respuesta, la reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 8 de julio de 2020, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
3. Con fecha 17 de julio de 2020 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al Director de la Oficina de Transparencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, al objeto de que por el órgano competente se remitieran las alegaciones que se considerasen oportunas. Con fecha 20 de julio de 2020 se reciben las alegaciones que indican:

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

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

**“PRIMERO.-**

*Como consta en la respuesta a la solicitud, ésta se inadmite en virtud de lo recogido en el art 18.1 b) de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y en virtud de lo recogido en el art 31.1. b) de la Ley 4/2016 de 15 de diciembre de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla la Mancha al considerarse dichas grabaciones como información adicional con carácter auxiliar o de apoyo y no sujeta a transparencia.*

*La consideración de dichas grabaciones como de carácter auxiliar o de apoyo se fundamenta en los siguientes hechos:*

*Las grabaciones, una vez finalizadas, se entregan exclusivamente al Secretario o Secretaria del Consejo, quien las utiliza como apoyo para la elaboración de las actas del Consejo de Administración. Dichas grabaciones no se distribuyen a ningún otro miembro del Consejo, no teniendo constancia este Órgano de que sean guardadas una vez utilizadas para su propósito.*

*De hecho, si son guardadas y custodiadas, punto que este Órgano desconoce, no es ninguna instancia u Órgano de CMM quien lo hace.*

*En ningún caso las grabaciones se certifican e incorporan al Acta de los Consejos de Administración, según la posibilidad estipulada en el Artículo 18, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por lo que ni forman parte del Acta de los Consejos ni son en ningún caso sustitutivas de la misma.*

**SEGUNDO.-**

*Si bien el presente argumento no fue utilizado en la resolución objeto de reclamación, en tanto resultaba innecesario a tenor de lo expuesto anteriormente, lo cierto es que incluso en aquellos casos en los que las grabaciones de los Órganos Colegiados forman parte del Acta levantada de las reuniones de los mismos, la sentencia de la Audiencia Nacional frente al recurso de Apelación 0000047/2019, de 18 de Noviembre de 2019, establece en su*

**FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO:**

*Un acta o el acta de un órgano colegiado, como lo es el Consejo de Administración de la APC, además de los puntos del día viene a reflejar opiniones, el contenido de las deliberaciones, lo cual puede ser objeto, incluso de grabación, y no solo los puntos del orden del día y las cuestiones acordadas. Por el contrario, el acuerdo refleja la decisión colegiada que se ha tomado en esa reunión del Consejo de Administración. Por lo que debemos, también dejar claro, que en ningún momento se puede ofrecer al solicitante esa información referida a las deliberaciones u opiniones vertidas en la reunión del Consejo de Administración en cuestión,*

*que tienen un carácter reservado. Y, aun cuando los solicitantes de acceso a la información no tengan por qué justificar las solicitudes de información, en este caso se ha hecho de manera voluntaria y se han manifestado las razones por las cuales se desea esa información, por ello la sentencia no se equivoca cuando dice que las deliberaciones no son públicas y no se puede dar esa información, que se trata de debates y opiniones de carácter reservado que no se dan a conocer aunque son las que sirven para obtener la decisión colegiada del órgano en cuestión. Por el contrario, los acuerdos son aquella documentación que contiene las decisiones adoptadas, el resultado final de esos debates y deliberaciones mantenidas y que pueden y deben hacerse públicas.*

*El art. 14 ley 19/2013 establece ciertos límites al derecho a la información y en el apartado k) hace referencia a: k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. Y de esta confidencialidad gozan las actas de las sesiones de los consejos de administración, puesto que aquellos que componen esos órganos de, algún modo, expresan opiniones o efectúan manifestaciones que dentro de ese carácter reservado que tienen los debates del Consejo de Administración no se deben dar a conocer.*

*Por lo que, en atención a estos límites, y sin olvidar la existencia de intereses de terceros, este Tribunal considera que no se deben dar a conocer las actas o grabaciones de los Consejos de Administración 2015, 2016, 2017 y 2018, y si se puede facilitar la información de los acuerdos adoptados en los consejos de Administración que se hayan celebrado los años 2015, 2016, 2017 y 2018.*

*En consecuencia, se estima en parte el recurso de apelación interpuesto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contra la sentencia de fecha 24 junio 2019 dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 7 y revocar en parte dicha sentencia en el sentido de que se proporcionará la información contenida en los acuerdos de los Consejos de Administración de la Autoridad Portuaria de A Coruña celebrados los años 2015, 2016, 2017 y 2017 en el plazo de dos meses como establecía el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, pero no se facilitará las actas o grabaciones de los Consejos de Administración de ese periodo de tiempo.*

*De tal modo que la sentencia básicamente establece que los acuerdos que derivan de los Consejos de Administración sí están sujetos a las obligaciones de Transparencia, pero no así las propias Actas y, por tanto, mucho menos grabaciones que no forman parte de las mismas, pueden contener opiniones personales, y se utilizan exclusivamente a modo de información auxiliar o de apoyo.”*



## 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<sup>3</sup>, 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 LTAIBG<sup>4</sup>, 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 convenio<sup>5</sup> 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. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene un criterio claro y definido que considera que la LTAIBG ampara el acceso a las actas de los órganos colegiados de dirección de Organismos y entidades públicas en la medida en que sus decisiones tienen incidencia en el ejercicio de funciones públicas y, por lo tanto, su conocimiento entronca con la finalidad de la norma, expresada en su Preámbulo: *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

Así se señala en la R/0033/2018, que *“Debe volver a recordarse la importancia con el principio de transparencia de la actuación pública y de rendición de cuentas por las decisiones de los organismos públicos, de conocer los asuntos que son tratados por sus órganos de dirección así como de los acuerdos alcanzados por los mismos, incluidas las justificaciones de dichos acuerdos. Es, en definitiva, esta cuestión la que se dirime en este caso y la que debe tenerse en cuenta, a nuestro juicio, a la hora de resolver esta reclamación. En efecto, la LTAIBG reconoce el*

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

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

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal transparencia/informacion econ pres esta /convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal%20transparencia/informacion%20econ%20pres%20esta/convenios/conveniosCCAA.html)

*derecho de los ciudadanos a conocer el funcionamiento de los sujetos obligados por la misma, a saber de sus actuaciones y a exigir la rendición de cuentas por la misma. En atención a ello, **las restricciones a las mismas deben ser proporcionadas y debidamente justificadas y en ningún caso, genéricas**".*

Cabe también traer a colación la reclamación con nº de expediente R/0217/2017, sobre las actas del Pleno de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) donde se señalaba que, si bien en la página web de la CNMC se publicaban los acuerdos adoptados conjuntamente con los votos particulares, **"debe tenerse en cuenta que el conocimiento de los asuntos a tratar, unido a los acuerdos finalmente alcanzados, entronca de lleno con el escrutinio a los responsables públicos al que llama la LTAIBG en el mismo inicio de su Preámbulo, donde también se considera la transparencia y el derecho de acceso a la información como eje de toda acción política"**.

Este criterio ha sido avalado por los tribunales de justicia, con ciertos matices. Así, la Sentencia 81/2019, de 22 de julio de 2019, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, que revisa el asunto del acceso a las actas del Consejo de Administración de CRTVE, señala lo siguiente: *"El conocimiento de los asuntos a tratar por el órgano colegiado, no puede entenderse que afecte a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y entronca con el escrutinio a los responsables públicos, al que se alude en el Preámbulo de la LTAIBG."*(...) *"En la Resolución de 8 de marzo de 2017, el CTBG se pronuncia sobre la solicitud de acceso a las actas del Consejo de Administración de una Sociedad Estatal, habiéndose invocado el límite previsto en el artículo 14.1 k), y resuelve en el sentido de estimar la información solicitada pero eliminando la "identidad de la persona de la que provengan las manifestaciones vertidas en la reunión de la que se levanta acta"*.

*En el punto 7 de los fundamentos jurídicos, la Resolución del CTBG dice: "En base al contenido de las actas, conforme al precitado artículo 97 del Reglamento del Registro Mercantil, se puede concluir que podrían quedar incluidos bajo este límite las intervenciones cuya constancia en el acta se haya solicitado por alguno de los presentes o la identificación de quién ha votado en contra de los acuerdos adoptados, puesto que su divulgación sí puede condicionar los futuros planteamientos y posturas individuales de los intervinientes en el momento de adoptar decisiones. Las intervenciones a título particular que quedan reflejadas en las actas, tanto a favor como en contra de una determinada decisión, podrían quedar limitadas al conocimiento público, pero ello no impide el conocimiento del acuerdo social final, que es el que realmente va a condicionar las posteriores actuaciones de la Sociedad. Estando, pues, afectada parcialmente esta documentación por el límite del artículo 14.1 k), debe facilitarse la parte de la documentación que no se ve afectada por el mismo, conforme señala el artículo 16 de la LTAIBG que regula el acceso parcial a la información solicitada. Por lo tanto, puede darse la información solicitada, pero eliminando la identidad de la persona de la que provengan las*

*manifestaciones vertidas en la reunión de la que se levanta acta o el voto reflejado en la misma. En consecuencia, procede estimar parcialmente la Reclamación en este punto concreto”.*

Asimismo, la más reciente Sentencia en Apelación de la Audiencia Nacional, de fecha 18 de noviembre de 2019, señala que *“Este Tribunal al examinar la información que debe ofrecerse al solicitante se ve en la obligación de distinguir entre el acta y el acuerdo, diferencia que entendemos no solo terminológica, sino también de contenido.*

*Un acta o el acta de un órgano colegiado, como lo es el Consejo de Administración de la APC, además de los puntos del día viene a reflejar opiniones, el contenido de las deliberaciones, lo cual puede ser objeto, incluso de grabación, y no solo los puntos del orden del día y las cuestiones acordadas. Por el contrario, el acuerdo refleja la decisión colegiada que se ha tomado en esa reunión del Consejo de Administración. Por lo que debemos, también dejar claro, que en ningún momento se puede ofrecer al solicitante esa información referida a las deliberaciones u opiniones vertidas en la reunión del Consejo de Administración en cuestión, que tienen un carácter reservado.”*

Entendemos, por lo tanto, que la Audiencia Nacional hace suya la argumentación recogida en la Sentencia 81/2019 y entiende que debe sustraerse del acceso por parte del solicitante a las deliberaciones mantenidas, vinculadas por lo tanto al conocimiento de la identidad de los intervinientes, tal y como figura en las actas y no, en consecuencia, a los acuerdos alcanzados en las reuniones mantenidas, figuren o no en esas actas.

4. Castilla-La Mancha Media alega que la información solicitada se encuadraría dentro de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 b)<sup>6</sup> de la LTAIBG. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas legalmente por las letras a) y e) del artículo 38.1<sup>7</sup> de la LTAIBG, ha elaborado el criterio interpretativo CI/006/2015<sup>8</sup>, 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.*

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a38>

<sup>8</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

*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.*

- *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 ha de 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-.

En suma, a la vista de lo alegado por Castilla-La Mancha Media, y de lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores este Consejo considera que procede desestimar la reclamación al apreciar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, puesto que 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 **DESESTIMAR** la reclamación presentada, al apreciar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

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<sup>9</sup>, 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<sup>10</sup>.

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<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>





Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez