



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0321/2017

FECHA: 26 de septiembre de 2017



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] (en su calidad de miembro de la Agrupación de los Cuerpos de la Administración de Instituciones Penitenciarias (ACAIP), con entrada el 5 de julio de 2017, 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 10 de marzo de 2017, [REDACTED] solicitó a la DELEGACIÓN DEL GOBIERNO en Madrid, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), información relativa *al calendario laboral para el año 2017, en el Centro Penitenciario de Madrid-III (Valdemoro)*.
2. Con fecha 17 de abril de 2017, la DELEGACIÓN DEL GOBIERNO en Madrid informó a [REDACTED] (miembro de ACAIP) que *En contestación a su escrito que tuvo entrada en el Registro General de esta Delegación del Gobierno el pasado día 18 de marzo de 2017, relativo al calendario laboral para el año 2017, en el Centro Penitenciario de Madrid-III (Valdemoro), esta Delegación del Gobierno solicitó información al citado Centro Penitenciario, emitiendo éste Informe en el que comunica que tras varias reuniones con las organizaciones sindicales alcanzaron un acuerdo satisfactorio para todas las partes.*
3. Con fecha de entrada 3 de junio de 2017, [REDACTED] presentó nueva solicitud de acceso a la información pública a la DELEGACIÓN DEL GOBIERNO en Madrid, requiriendo lo siguiente:

ctbg@conseiodetransparencia.es



- *Primero.- Que en base al artículo 105 de la Constitución Española (CE) y al amparo del artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, los cuales permiten a todos los ciudadanos el derecho de acceder a la información pública que se encuentren disponibles en las bases de datos correspondientes siempre que encaje en la regulación de dicha norma.*
 - *Segundo.- Que es de mi interés y del colectivo que represento se me proporcione la siguiente información que obra en su poder: A través de oficio de fecha 17-04-2017, esa Delegada del Gobierno participa a las secciones sindicales del C.P. Madrid III Valdemoro de lo siguiente: "esta Delegación del Gobierno solicitó información al citado Centro Penitenciario, emitiendo éste informe en el que comunica que tras varias reuniones con las organizaciones sindicales alcanzaron un acuerdo satisfactoria para todas las partes".*
 - *Solicito se nos facilite, dentro del plazo indicado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, copia del Informe facilitado por la Dirección del Centro Penitenciario Madrid III Valdemoro a la Delegada del Gobierno en Madrid, al cual hace referencia en el oficio que se adjunta a la presente solicitud.*
4. Con fecha 6 de junio de 2017, la DELEGACIÓN DEL GOBIERNO en Madrid informó al solicitante que
- *A tenor de lo establecido 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, entre las causas de inadmisión se encuentra la "Referida 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".*
 - *De manera que el informe al que ustedes hacen referencia se encuadra dentro de los informes internos o entre órganos o entidades administrativas, por lo que no es posible acceder a lo solicitado.*
5. Con fecha de entrada 5 de julio de 2017, [REDACTED] presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en aplicación de lo previsto en el art. 24 de la LTAIBG, con los siguientes argumentos:
- *Que la información la información solicitada no se encuadra en ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 18.1 b de la Ley de Transparencia. El informe al que se refiere la Delegada del Gobierno en Madrid afecta al calendario laboral, documento de carácter oficial, público y negociado entre la Administración y las organizaciones sindicales.*
 - *Que según Criterio Interpretativo CI-006-2015, de 12 de noviembre de 2015, referente a la información e carácter auxiliar o de apoyo, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que lo motivan y la justificación, legal o material, aplicable al caso concreto. La*



Resolución objeto de esta reclamación no motiva ni justifica legal o materialmente la inadmisión de la solicitud, simplemente de forma genérica alude al artículo 18.1 b de la Ley de Transparencia.

- *El documento que recoge los términos del calendario laboral, con todas las formalidades y solemnidades a las que está sometido, entre ellas el carácter negociado, no es documentación con carácter auxiliar o de apoyo, y mucho menos cuando la Administración Periférica Penitenciaria, en este caso el Director del C.P. Madrid III Valdemoro, la dirige al órgano de personal, es decir a la Delegada del Gobierno en Madrid.*
 - *El propio CI-006-2015 contempla lo siguiente a los efectos expresados en el párrafo anterior: 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 información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órganos, 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.*
 - *En consecuencia la información facilitada entre las Administraciones citadas - C.P. Madrid III-Delegación del Gobierno- relativa al calendario laboral, no es información de carácter auxiliar o de apoyo.*
 - *En este caso el Reclamante solicita información relativa a documentación del calendario laboral del año 2017 del centro de trabajo integrado por los empleados públicos del C.P. Madrid III. Todos los extremos de la información solicitada obra en poder de la Delegada del Gobierno en Madrid.*
 - *Por todo lo expuesto solicito información completa relativa a todos los extremos señalados en el documento nº 1, según lo señalado en el escrito de recurso frente a la información facilitada por la Delegada del Gobierno en Madrid.*
6. El 14 de julio de 2017, este Consejo de Transparencia remitió el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, para que pudiera realizar alegaciones que se considerasen oportunas. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 4 de agosto de 2017 y en ellas se adjuntaban las manifestaciones de la DELEGACIÓN DEL GOBIERNO en Madrid, con el siguiente contenido:
- *Con fecha 2 de agosto de 2017, esta Delegación del Gobierno ha remitido la solicitud de acceso a información pública formulada por el interesado al Centro Penitenciario Madrid III (Valdemoro), por entender que, en virtud de lo establecido por el artículo 19.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, corresponde resolver la misma al órgano que haya elaborado la información objeto de la solicitud. Éste órgano es el Centro Penitenciario Madrid – III (Valdemoro) encuadrado en la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior.*
 - *Se adjuntan a estas alegaciones copia del escrito de remisión.*



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, en su artículo 12, 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 /os 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. En cuanto al fondo del asunto, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que deben tenerse en cuenta los argumentos recogidos en la respuesta proporcionada a la solicitud de información y, en concreto, debe analizarse si el Informe pretendido por el Reclamante tiene la consideración de auxiliar o de apoyo, como sostiene la Administración, o si, por el contrario, carece de esa condición y, en consecuencia, debe ser facilitado a quien lo solicita.

En efecto, el artículo 18.1 b) de la LTAIBG prevé que las solicitudes de información puedan ser inadmitidas cuando sean *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*.

Dicha causa de inadmisión ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia, en el Criterio Interpretativo nº 6 de 2015, aprobado en ejercicio de las competencias legalmente conferidas por el artículo 38.2 a) de la Ley en el que se indica lo siguiente:

- *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 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 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 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.*

Asimismo, y en interpretación del mencionado criterio, este Consejo de Transparencia se ha pronunciado en numerosas ocasiones que no es la denominación de la información lo relevante- en este caso la Administración entiende que lo solicitado es un documento de trabajo de carácter interno- sino su naturaleza, principal o accesoria, respecto de la decisión finalmente adoptada y, sobre todo, su relevancia respecto del proceso de decisiones del organismo público. Es decir, lo determinante para calificar una información o documentación de auxiliar o de apoyo no es su denominación, sino el verdadero carácter de su contenido.



A nuestro juicio, la información solicitada no puede ser considerada como auxiliar o de apoyo en el sentido indicado, por los siguientes argumentos:

- Se trata de un Informe o documento finalizado, que recoge el contenido del calendario laboral 2017 en el Centro Penitenciario Madrid III (Valdemoro) y que, en sí mismo considerado, no parece que vaya a servir de base a otro posterior con cifras definitivas. La Administración no ha argumentado ni acreditado suficientemente que este Informe, a nuestro juicio definitivo, deba ser considerado auxiliar o de apoyo, por más que lo califique de documento interno de trabajo.

A este respecto, debe recordarse que la Sentencia nº 94/2017, de 6 de septiembre de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Madrid en el PO 45/2016 señala lo siguiente: (...) *con carácter general advierte la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de julio de 1984 que el ejercicio de cualquier potestad discrecional debe hallarse cubierto por motivaciones suficientes, discutibles o no, pero considerables en todo caso y no meramente de una calidad que lo haga inatacable" advirtiendo que lo arbitrario "o no tiene motivación respetable ... o la que ofrece lo es tal que escudriñando su entraña denota, a poco esfuerzo de contrastación, su carácter realmente indefinible y su inautenticidad". La motivación de la decisión administrativa aparece, así, como auténtico elemento diferenciador entre discrecionalidad y arbitrariedad, hasta el punto de poder afirmar que "lo no motivado es ya, por este solo hecho, arbitrario" (Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de octubre y 29 de noviembre de 1985). La doctrina constitucional, abundando en los anteriores razonamientos, señala que la motivación del acto discrecional "no es solo una elemental cortesía, sino un riguroso requisito del acto de sacrificio de derechos" (Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de junio de 1981), cuya finalidad es dar a conocer a los administrados las razones de la decisión adoptada, asegurando la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración, y posibilitando, en fin, la impugnación por el interesado del acto administrativo de que se trata, criticando las bases en que se funda y facilitando el control jurisdiccional.*

- Asimismo, debe recordarse que, como expresamente indica su *Preámbulo*, la LTAIBG aboga por el escrutinio de la acción de los responsables públicos, el conocimiento por los ciudadanos de cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, que es lo que se pretende con el acceso al documento requerido.

Por ello, a nuestro juicio, el conocimiento de la documentación solicitada (independientemente de su denominación) queda amparada por la norma y, por lo tanto, no puede entenderse que se trate de auxiliar o de apoyo en el sentido del artículo 18.1 b) antes indicado.



MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.

SEGUNDO: INSTAR a la DELEGACIÓN DEL GOBIERNO en Madrid, del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, remita a [REDACTED] (miembro de ACAIP) la documentación referida en el Fundamento Jurídico 5 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la DELEGACIÓN DEL GOBIERNO en Madrid, del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, a que, en el mismo plazo máximo de 5 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación enviada 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.

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

