Resolución RT 0086/2021

N/REF: RT 0086/2021

Fecha: La de la firma

Reclamante: [redacted]

Dirección: [redacted]

Administración/Organismo: Comunidad de Madrid. Consejería de Presidencia.

Información solicitada: Investigación interna sobre las residencias de mayores.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* [1](en adelante, LTAIBG) y con fecha 25 de enero de 2021 la siguiente información:

   "Solicito la siguiente información sobre la investigación interna que anunció el pasado 11 de junio de 2020 la presidenta Isabel Díaz Ayuso en la Asamblea de Madrid sobre las residencias de mayores.

   1. Solicito las conclusiones o en qué fase está dicha investigación.

   2. A quiénes se ha solicitado información sobre lo sucedido en las residencias.

   3. Qué tipo de información se ha solicitado.

   4. Qué información se ha aportado en el marco de esta investigación. Solicito adjuntar esa información.

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

[redacted]
FIRMANTE(1) : JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ | FECHA : 17/06/2021 15:02 | Sin acción específica

EL INDEPENDIENTE

5. Cuál ha sido la cronología de esta investigación, qué día se ha solicitado información a cada una de las personas y cuándo se ha entregado.

6. Qué organismo, consejería, departamento o equipo ha llevado a cabo dicha investigación o si, en su caso, ha sido una persona, el nombre de la misma".

2. Al no estar conforme con la respuesta, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 3 de febrero de 2021, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24[2] de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

3. Con fecha 9 de febrero de 2021 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Directora General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano y a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid, al objeto de que por el órgano competente se pudieran hacer las alegaciones que considerasen oportunas. Con fecha 3 de marzo de 2021 se reciben las alegaciones que indican:

"(…) Es preciso aclarar, tal y como consta en los propios artículos a los que alude el ciudadano en su escrito, que la Presidenta anuncio su apoyo a la celebración de una comisión de investigación sobre lo ocurrido en las residencias de personas mayores, iniciativa que ya se aprobó en la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid. La "Comisión de Investigación sobre la situación provocada por el COVID-19 en los centros residenciales de personas mayores de la Comunidad de Madrid", en la Asamblea de Madrid, es el seno donde se debate la situación y donde se incardina la investigación de lo sucedido en las mismas, disponiendo el ciudadano de los datos sobre la investigación en el portal de la Asamblea de la Comunidad de Madrid, cumpliéndose con la Ley de Transparencia.

5. En relación con la información interna solicitada por la propia Presidenta, tenía por objeto disponer de todos los datos respecto a la gestión de las residencias de personas mayores, para su conocimiento y, en su caso, propuesta de acciones o medidas adicionales. No se trata de un procedimiento administrativo con algún tipo de audiencia o efectos públicos, sino de un interés particular en conocer y recopilar información interna para entender las actuaciones realizadas, y no constituye por ello un trámite de procedimiento administrativo alguno. En consecuencia, esta información, auxiliar o de apoyo, queda al amparo del art. 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y se ajusta al criterio CI/006/2015 de 12 de noviembre de 2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.".

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

[redacted]

FIRMANTE(1) : JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ | FECHA : 17/06/2021 15:02 | Sin acción específica

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 LTAIBG[4], 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[5] 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. Precisadas las reglas generales sobre competencia orgánica para dictar esta resolución, se debe partir de la base que la LTAIBG tiene por objeto "*ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento*". A estos efectos, su artículo 12 [6]reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la "*información pública*", en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución[7] y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG [8]se define la "*información pública*" 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] 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/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12
[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13

[redacted]

FIRMANTE(1) : JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ | FECHA : 17/06/2021 15:02 | Sin acción específica

PUBLICIDAD

En función de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

Este concepto debe ser entendido en relación con las finalidades de la LTAIBG. Según 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, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, tal y como está configurado en esta norma, debe analizarse en relación con el interés público que pueda tener la divulgación de la información que se solicita.

4. La autoridad autonómica alega que la información solicitada se encuadraría dentro de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 b)[9] 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[10] de la LTAIBG, ha elaborado el criterio interpretativo CI/006/2015[11], 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.

[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18
[10] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a38
[11] https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

[redacted]

FIRMANTE(1) : JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ | FECHA : 17/06/2021 15:02 | Sin acción específica

- *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 qué 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

EL INDEPENDIENTE

[redacted]

FIRMANTE(1) : JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ | FECHA : 17/06/2021 15:02 | Sin acción específica

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;"*

Teniendo en cuenta lo mencionado en el criterio interpretativo, este Consejo considera que las actuaciones llevadas a cabo en el marco de una investigación por lo acontecido en las residencias de mayores a consecuencia de la crisis sanitaria derivada por el COVID-19 no pueden ser encuadrables dentro de la categoría de información auxiliar o de apoyo, al tener una incidencia directa en el proceso de toma de decisiones públicas y, por lo tanto, en el principio de rendición de cuentas en el que se basa la LTAIBG, que parte del acceso a la información para un adecuado control de las decisiones de los responsables públicos.

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.

EL INDEPENDIENTE

[redacted]

FIRMANTE(1) : JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ | FECHA : 17/06/2021 15:02 | Sin acción específica

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 de la Comunidad de Madrid a que, en el plazo máximo de treinta días hábiles, facilite al reclamante

1. Conclusiones o en qué fase está dicha investigación.
2. A quiénes se ha solicitado información sobre lo sucedido en las residencias.
3. Qué tipo de información se ha solicitado.
4. Qué información se ha aportado. Solicito adjuntar esa información.
5. Cronología de esta investigación, qué día se ha solicitado información a cada una de las personas y cuándo se ha entregado.
6. Qué organismo, consejería, departamento o equipo ha llevado a cabo dicha investigación o si, en su caso, ha sido una persona, el nombre de la misma.

TERCERO: INSTAR a la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid a que, en el mismo plazo máximo de treinta días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información 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*[12], 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*[13].

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

[12] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[13] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112

[redacted]

FIRMANTE(1) : JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ | FECHA : 17/06/2021 15:02 | Sin acción específica

EL INDEPENDIENTE

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*[14].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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

[redacted]

FIRMANTE(1) : JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ | FECHA : 17/06/2021 15:02 | Sin acción específica

EL INDEPENDIENTE