

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR [REDACTED]

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 24 de abril de 2023, [REDACTED] formuló una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Participación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM).

El reclamante manifiesta no estar de acuerdo con la resolución de fecha 11 de abril de 2024, dictada por la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, por la que se inadmite su solicitud de acceso a la siguiente información pública:

«Solicito último informe de nivelación entregado por la empresa [REDACTED] con posterioridad al 27 de enero de 2023 en las que se recojan los datos de mediciones de las regletas numeradas RE782020 al RE782024 ubicadas en dicho edificio. Entiéndase que lo solicitado es los datos aportados por dicha empresa y no los informes que esta Consejería pueda elaborar».

SEGUNDO. Consta en el expediente que el extinto Consejo de Transparencia y Participación admitió a trámite la reclamación y el 19 de junio de 2023 solicitó a la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo la remisión de un informe completo con las alegaciones que considerase oportunas.

Con fecha 5 de julio de 2023 tiene entrada escrito de alegaciones de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo en las que se ratifica en su argumento de inadmisión de la solicitud de información en base al artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG). En síntesis, manifiesta lo siguiente:

Frente a la alegación del reclamante de que la información que solicita no se puede considerar información auxiliar o de apoyo, la Consejería de Transportes alega:

«En este punto, no podemos sino discrepar de esta interpretación que distingue entre la información elaborada por la propia Administración y la adquirida en el ejercicio de sus funciones. El interesado entiende que, el desglose que realiza la Ley 19/2013 (notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas), solo debe aplicarse a la documentación interna y, por tanto, no es posible aplicar este artículo a los documentos elaborados por un tercero y adquiridos por la Administración en el ejercicio de sus funciones.

Debemos tener en cuenta el criterio 6/2015 del CTBG “El desglose que incluye el apartado 18.1.b) en: notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, no es una definición nominal sino un ejemplo de documentos que, con un determinado formato, puede contener información que cumpla los condicionantes para poder ser calificada como de carácter auxiliar o de apoyo. Así pues, es el contenido y no la denominación del documento lo determinante para la aplicación de esta causa de inadmisión”.

En esta misma línea, entendemos que el origen del documento tampoco ha de ser determinante para la aplicación de esta causa de inadmisión».

Respecto a la alegación del reclamante de que las mediciones solicitadas son relevantes para analizar si está justificada la actuación material de la Administración, la Consejería señala:

«En el caso que nos ocupa, podemos entender que la exclusión del acceso a la información de los documentos solicitados tiene una doble razón de ser: por un lado, garantizar el buen funcionamiento de los servicios administrativos, que se podrían ver colapsados injustificadamente si tuvieran que atender peticiones de acceso a documentos meramente auxiliares que se generan constantemente, dado que, como dice el propio interesado, se trata de datos y documentos “en evolución continua” y, por otro lado, el acceso a este tipo de documentos internos podría tener efectos perjudiciales para los procesos de toma de decisiones y, como ya hemos manifestado, dado que se trata de información parcial, provocar un entendimiento erróneo de la realidad».

TERCERO. Consta en el expediente que el extinto Consejo de Transparencia y Participación dio traslado de la citada documentación al reclamante y confiriendo al reclamante plazo para presentar las alegaciones que considerase oportunas.

Con fecha 7 de julio de 2023 tiene entrada escrito de alegaciones de la reclamante en el que se manifiesta sobre diversos puntos.

En relación con la alegación de la Consejería sobre inadmisión de la solicitud al tratarse de información de carácter auxiliar o de apoyo:

«Pero obvia de plano la apreciación que hace el CTBG en ese mismo Criterio interpretativo al afirmar que en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo aquella 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”.

En relación con ello, esta parte reitera lo argumentado en el escrito de reclamación sobre la relevancia de la información solicitada para poder realizar un escrutinio adecuado de la actuación de la Administración y su origen, que en contra de lo que afirma la parte reclamada, sí es relevante a la hora de poner de manifiesto que no estamos ante información auxiliar o de apoyo sino ante información generada para la Administración por una empresa privada y que en esa relación entre la Administración y la empresa constituye el resultado de un servicio prestado, sin perjuicio de que se pueda incorporar a ulteriores expedientes administrativo».

Frente a la alegación de la Consejería de que el conocimiento parcial de la documentación puede llevar a interpretaciones erróneas e incluso crear una alarma social, el interesado manifiesta:

«Está así la Administración prejuzgando, sin base alguna ni conocimiento suficiente de las circunstancias del reclamante, la capacidad de este reclamante y de sus asesores, e incluso la propia madurez del conjunto de la ciudadanía al esgrimir que dar a conocer una información que, como esta parte considera, merece el calificativo de información pública, puede crear una alarma social innecesaria. Del mismo modo se podría decir que no dar a conocer esta información es lo que realmente genera alarma social ya que si los datos confirmasen la ausencia de problemas en el terreno proporcionarían una seguridad sobre la situación de los hundimientos que no se tiene en el presente. Con todo ello, la posible generación de una alarma social, en un sentido o en otro, es del todo irrelevante para denegar el acceso a la información y no se encuentra entre las causas tasadas de inadmisión o denegación en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Por lo que respecta al argumento de que la información solicitada es “parcial” y que “lo que se debe analizar es la tendencia histórica de los datos que aún no ha finalizado”, desconoce la parte reclamante la finalidad para la que se solicita la información y la utilidad que dicha información tiene para el reclamante. Y es además innecesario expresarlo, ya que, como determina el artículo 17.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, y dado que el mismo precepto admite que el solicitante podrá exponer los motivos por los que solicita la información, no está de más aclarar que no se tiene interés en la serie histórica de las mediciones ni en una información completa, sino en las mediciones específicamente solicitadas, para poder contrastarlas con las medidas que un arquitecto ha venido realizando por encargo de la comunidad de propietarios del edificio afectado y cuyos resultados no pueden ser interpretados sin conocer los valores de referencia que oculta la Administración reclamada».

En lo que respecta a la alegación de la Consejería de que solicitudes de esta índole pueden saturar a la Administración, el reclamante señala:

«No se vislumbra la procedencia de dicha afirmación cuando se están solicitando resultados de unas mediciones que, debido a la labor de control y seguimiento que la Administración reclamada supuestamente está haciendo sobre los edificios afectados, ya debería encontrarse archivada, organizada y clasificada en hojas de cálculo, bases de datos o instrumentos similares que permitan dicho seguimiento y cuya extracción, exportación o tratamiento necesario para dar respuesta a esta solicitud de acceso no puede “saturar” a una Administración diligente en el manejo de la información y datos en su poder y, por lo demás, obligada legalmente a proporcionar la información pública que se le solicite por los ciudadanos, si no concurre una de las causas tasadas para su denegación».

CUARTO. Mediante notificación de la Secretaria General del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, de fecha 10 de marzo de 2025 se confiere nuevamente al reclamante el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC, concediéndole un plazo máximo de diez días para que presente alegaciones.

Según ha quedado acreditado en el expediente, el trámite de audiencia fue notificado el mismo 10 de marzo de 2025, sin que conste que el reclamante haya presentado nuevas alegaciones en uso del referido trámite.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. El mismo artículo, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

Asimismo, establece la disposición transitoria única de la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid, que las reclamaciones en materia de acceso a la información pendientes de resolución a 22 de mayo de 2024, fecha del nombramiento del Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, serán resueltas por este Consejo.

SEGUNDO. La reclamación ha sido formulada dentro del plazo establecido en el artículo 48 LTPCM, según el cual “se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”.

■

TERCERO. Según establece el artículo 5.b) LTPCM, se entiende por información pública “los contenidos o documentos, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones”.

De este modo, la LTPCM delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, y b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

El reclamante solicita «último informe de nivelación entregado por la empresa [REDACTED] con posterioridad al 27 de enero de 2023 en las que se recojan los datos de mediciones de las regletas numeradas RE782020 al RE782024 ubicadas en dicho edificio».

Este informe fruto de una prestación de servicios de la empresa [REDACTED] a la Consejería puede subsumirse en la noción de información pública por cuanto es un informe adquirido por la Administración en el ejercicio de sus funciones.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

CUARTO. En este sentido, se debe analizar si concurre alguno de estos supuestos anteriormente citados. En concreto, 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 (en adelante, LTAIBG).

En este sentido, el artículo 18.1.b) LTAIPBG establece que se inadmitirán a trámite aquellas solicitudes 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».

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), en su criterio interpretativo CI/006/2015, hace hincapié en que es el carácter auxiliar o de apoyo de la información y no el hecho de que se denomine como una nota o borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en la ley. Por ello, establece una serie de circunstancias que, de darse, se entendería que la información que se solicita tiene carácter de auxiliar o de apoyo. Esto es: cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final; cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; o cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Audiencia Nacional contenida en su Sentencia de 25 de julio de 2017, en la que se confirman los elementos esenciales del mencionado Criterio 006/2015 del CTBG e incorporan algunas pautas interpretativas relevantes en los siguientes pasajes del fundamento jurídico segundo:

«[...] lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional [...]. Los informes a que se refiere el art.18.1. b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados.

...) Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última».

De todo lo anterior se desprende que la información solicitada no se puede considerar auxiliar o de apoyo puesto que, si bien por sí mismas no sirven de base para motivar la acción de la Administración, son relevantes para objetivar y valorar dicha actuación. Se trata de información con relevancia en sí misma que no puede ser encajada en ninguna de las circunstancias descritas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

QUINTO. No obstante, es conveniente hacer un análisis de si opera alguno de los límites establecidos en el artículo 14 LTAIBG, concretamente el relativo a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control previsto en el apartado g) del artículo.

El mismo señala que «el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para (...) g) las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

La información que se solicita ha sido recogida en el seno de un contrato de prestación de servicios. El informe de nivelación tiene por objeto controlar las modificaciones que se hayan podido dar en el hundimiento de la zona en la que se sitúa el edificio de referencia.

El reclamante alega que el conocimiento de estas mediciones es esencial para comprobar las actuaciones realizadas por el arquitecto contratado por la comunidad de propietarios del edificio. Por su parte, la Consejería contesta a esta alegación aduciendo que el conocimiento de este informe parcial sin el adecuado contexto puede conllevar una alarma social indeseada, que podría poner en riesgo la actuación de control que sobre la zona está realizando la Administración.

Si bien la Consejería, a criterio de este Consejo, erró en la calificación del informe de nivelación como auxiliar o de apoyo, sí que adujo de forma implícita el límite del artículo 14.1.g). El conocimiento sin el debido contexto de cierta información puede suponer un impedimento a la correcta actuación de la Administración pública en la labor de vigilancia y control que está llevando en la zona objeto de medición derivada de las obras de metro.

Así, este Consejo comparte el argumento de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo de que el conocimiento de dicha información puede tener efectos perjudiciales para los procesos de toma de decisiones de los poderes públicos que supongan un impedimento a la labor de vigilancia y control de la Administración.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto se procede a desestimar la solicitud de acceso a la información por cuanto opera el límite previsto en el artículo 14.1.g) LTAIBG, al suponer un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

