

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 22 de agosto 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).

Manifiesta el reclamante no estar de acuerdo con la desestimación por parte del órgano informante de su solicitud de acceso a la siguiente información pública:

«...Escrito remitido por el alcalde de San Sebastián de los Reyes a la presidente de la Comunidad de Madrid en el mes de febrero de 2023, referido al desarrollo de un proyecto denominado "Digital Valley Spain", a emplazar sobre 785 Hectáreas en dicho municipio, así como escrito de contestación que, en su caso, se haya dado a dicho alcalde»

SEGUNDO. Consta en el expediente que el extinto Consejo de Transparencia y Participación admitió a trámite la reclamación y el 17 de octubre de 2023 solicitó al órgano informante (o.i.), Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, la remisión de un informe completo con las alegaciones que considerase oportunas, así como una copia del expediente.

El 21 de noviembre de 2023 tiene escrito de alegaciones del órgano informante, en las que, en síntesis, manifiesta lo siguiente:

«Primera. - En la resolución impugnada se trasladaba al solicitante literalmente lo siguiente:

"Inadmitir la solicitud de acceso a la información solicitada, toda vez que el escrito y objeto de la misma es una comunicación interna que no constituye trámite de algún procedimiento. Así, el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, determina 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 determinadas circunstancias, como la que concurre en el presente caso".

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (en adelante 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 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 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.

Atendiendo a las circunstancias planteadas en los antecedentes, procede en primer lugar analizar si la información solicitada entra dentro del concepto de información auxiliar o de apoyo previsto en el art. 18.1 b) como causa de inadmisión de una solicitud, de acuerdo a la interpretación realizada de dicho precepto, tanto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como por los Tribunales de Justicia.

Como es sabido, el Criterio 006/2015 de 12 de noviembre, aprobado en ejercicio de las competencias legalmente conferidas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, concluye 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.

Igualmente, en dicho criterio se clarifica 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.*

En Segundo lugar, 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.

En este sentido, conviene indicar que la ratio iuris o razón de ser de la Ley está contenida en su Preámbulo, según el cual:” 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”.

La Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2018, razona que: "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "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".

Del escrito del alcalde, cuya finalidad era solicitar una reunión para conocer el desarrollo de un proyecto, no se deriva una decisión pública cuyo conocimiento quede amparado por la finalidad de la LTAIBG ya indicada, pues dicha carta no constituye trámite alguno del procedimiento, sino que simplemente se trata de la solicitud de una reunión, de la que, por otra parte, no hay constancia de que se haya llevado a cabo.

En este sentido, y en palabras de lo dictaminado por los Tribunales de Justicia, no nos encontramos ante información que pretenda objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados relativos en este caso al Proyecto de Digital Valley Spain, sino ante una mera comunicación que no ha derivado en ninguna actuación pública que pudiera entenderse comprendida dentro del ámbito de aplicación de la LTAIBG, no implicando la inadmisión en este caso un menoscabo injustificado del derecho de información, por lo que este centro directivo entiende que la presente reclamación ha de ser desestimada.»

TERCERO. El 4 de diciembre de 2023 tiene entrada escrito de alegaciones de [REDACTED], en las que, en síntesis, manifiesta lo siguiente:

«...Frente a dicha solicitud municipal -y su eventual respuesta por la Presidencia de la Comunidad de Madrid- no se puede decir, sensatamente, como se pretende por la Consejería de Presidencia, que se trate de "una comunicación interna que no constituye trámite de algún procedimiento" Esto es completamente absurdo, pues no se acierta a entender cómo una solicitud que el alcalde de una corporación municipal dirige a la Presidencia de la Comunidad de Madrid, pueda tratarse de una "comunicación interna", cuando son dos órganos distintos, y mucho menos cuando uno de ellos, o los dos, han hecho pública a través de sus medios de información, la noticia de la existencia de dicha solicitud, misiva o escrito.

Que se trata de una solicitud y no de una "comunicación interna", lo reconoce expresamente la Comunidad de Madrid en su informe de alegaciones a la presente reclamación (página 3), cuando afirma que: "[el] escrito del alcalde, cuya finalidad era solicitar una reunión para conocer el desarrollo de un proyecto (...) pues dicha carta no constituye trámite alguno del procedimiento, sino que simplemente se trata de la solicitud de una reunión, de la que, por otra parte, no hay constancia de que se haya llevado a cabo".

Por otra parte, resulta igualmente absurdo que, ahora, como consecuencia de la presente reclamación, se añada, novedosamente, a la causa de inadmisión inicial aducida en la resolución de 31 de julio de 2023, otra distinta, para intentar, por si cuela, convencernos de que se trata de información auxiliar o de apoyo. Evidentemente no lo es. Si un alcalde solicita algo, lo que sea, a la Presidencia de la Comunidad de Madrid, será cualquier otra cosa menos una acción auxiliar o de apoyo en el curso de un procedimiento administrativo, pues sería un disparate, por obvias razones lógicas, que el solicitante sea quien auxilie o apoye a quien debe resolver sobre su solicitud, convirtiéndose en juez y parte.

Tampoco tiene el menor sentido exigir que la información pública interesada tenga que constituir "trámite de algún procedimiento", pues esto es confundir el concepto de información pública con el de información administrativa. La información pública tiene como destinatarios potenciales a todos los ciudadanos, con un propósito de control y escrutinio de los poderes públicos, mientras que la información administrativa, ya sea general, especializada o particular, tiene como propósito mejorar y facilitar el acceso a los servicios que presta la Administración, así como sus relaciones con los ciudadanos (Cfr. Decreto 21/2002, de 24 enero, regulador de la atención al ciudadano en la Comunidad de Madrid) relativa a los procedimientos, tiene como destinatarios a quienes sean, o puedan ser en su caso, parte interesada o procesal en los mismos.

Y en cuanto a que: "no nos encontramos ante información que pretenda objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados relativos en este caso al Proyecto de Digital Valley Spain", la alegación es completamente improcedente e irrelevante, aparte de novedosa, desde el momento en que no existe la obligación de motivar las solicitudes de acceso a la información pública ni, por tanto, se puede entrar en la discusión de si pretenden, o no, objetivar o valorar la actuación de los poderes públicos, pues esto ha de presumirse, sin perjuicio de aquellos supuestos que pudieran entenderse abusivos, algo que ha de probarse.

En consecuencia, solicito que se tengan por efectuadas las precedentes alegaciones, se prosiga con la tramitación y resolución de la presente reclamación, estimándola en los términos que están interesados en la misma, instando a la Presidencia de la Comunidad de Madrid a que me proporcione acceso al escrito que le remitió el alcalde de San Sebastián de los Reyes en el mes de febrero de 2023, referido al desarrollo de un proyecto denominado "Digital Valley Spain", a emplazar sobre 785 hectáreas en dicho municipio, así como al escrito de contestación que, en su caso, se haya dado a dicho alcalde...»

CUARTO. Mediante notificación de la Secretaria General del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, de fecha 7 de marzo de 2025, se da traslado de la citada documentación al reclamante, ya que no consta en el expediente que dicho trámite haya sido realizado por el extinto Consejo de Transparencia y Participación. Se confiere al reclamante el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC, concediéndosele un plazo máximo de diez días para que ratifique las alegaciones presentadas.

Según ha quedado acreditado en el expediente, el trámite de audiencia fue notificado el 10 de marzo de 2025. En esa misma fecha, se recibió escrito del reclamante en el que se ratificaba de sus alegaciones.

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 expesos 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, establece 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. Al haber sido interpuesta la reclamación ante el anterior Consejo sin que éste hubiera dictado resolución expresa, ya había operado el efecto desestimatorio del silencio a la fecha de entrada en funcionamiento de este nuevo Consejo de Transparencia y Protección de Datos. No obstante, el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

TERCERO. La reclamación fue formulada dentro del plazo establecido en el artículo 48 de la 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».

CUARTO. Se entiende por “información pública”, a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, «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» (art.5.b LTPCM).

Según establece el artículo 30 LTPCM, «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico». Y el artículo 6.a) obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el «el principio de transparencia pública, en virtud del cual toda la información pública, es accesible en los términos y con los límites establecidos en la Ley».

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

Las causas de inadmisión y los límites al derecho de acceso se encuentran enumerados en el artículo 18 («Causas de inadmisión») y en el artículo 14 («Límites al derecho de acceso») de la LTAIBG y su aplicación no es automática, sino que deben ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación establecidos en la Ley y la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

QUINTO. La petición de información pública solicitada por el reclamante se inadmitió (Expte: [REDACTED]) por no formar parte de un trámite administrativo formal, incumpliendo así con los requisitos de acceso establecidos en la Ley de Transparencia. Esta inadmisión se fundamentó en el criterio interpretativo (c.i.), CI/006/2015¹, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el cual establece 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 determinadas circunstancias, como ocurre en el presente caso.

El citado criterio interpretativo, dentro de su apartado II, establece una serie de circunstancias por las cuales una solicitud de información pública puede ser declarada inadmitida a trámite, entre ellas: «4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento».

Este Consejo considera que la información solicitada por el reclamante tiene cabida en el enunciado de ese punto 4, ya que, como señala el órgano informante en sus alegaciones, el escrito remitido por el alcalde a la presidenta de la Comunidad de Madrid tenía como única finalidad solicitar una reunión para conocer el desarrollo de un proyecto, sin que se derivara de dicho escrito una decisión pública ni constituyera trámite alguno de un procedimiento administrativo. Por lo tanto, se trataría una comunicación interna, denominada relación interadministrativa, entre dos órganos de diferentes administraciones.

Por otro lado, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que las Administraciones Públicas deben relacionarse entre sí a través de medios electrónicos que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas, garantizando la protección de los datos de carácter personal. Además, se promueve la colaboración, cooperación y coordinación entre las distintas administraciones para alcanzar objetivos comunes.

En conclusión, a criterio de este Consejo, la reclamación debe ser desestimada, dado que el escrito que se solicita no es un documento final, ni forma parte de un procedimiento administrativo, por lo que se puede considerar que tiene carácter auxiliar o de apoyo, conforme a lo establecido en la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y al criterio interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

DESESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED]

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

¹ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS
Jesús María González García

Firmado digitalmente por: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA
Fecha: 2025.05.23 12:20