



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 13/02/2024
HASH: 03d08886ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-0080979

N/REF: 2568/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE SANIDAD.

Información solicitada: Informe mensual de seguimiento de Cruz Roja sobre el teléfono 024.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 4 de julio de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD, 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), la siguiente información:

«Solicito el primer informe mensual de seguimiento remitido por Cruz Roja al Ministerio de Sanidad sobre el teléfono 024 de atención a la conducta suicida tras la adjudicación de este servicio».

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

2. El MINISTERIO DE SANIDAD dictó resolución de 27 de julio de 2023 en la que resuelve inadmitir a trámite la solicitud por estar referida a información que está «*en curso de elaboración o publicación general*», en aplicación del artículo 18.1.a) LTAIBG.
3. Mediante escrito registrado el 23 de agosto de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«Mi solicitud está referida al teléfono 024 de atención a la conducta suicida, gestionado por Cruz Roja a partir de una licitación concedida por el Ministerio de Sanidad. Según esta, Cruz Roja debe enviar al ministerio informes mensuales sobre la gestión de este teléfono.

En el mes de julio solicité al Ministerio de Sanidad el primer informe remitido por Cruz Roja al ministerio, pero fue inadmitida "por referirse a información que esté en curso de elaboración o de publicación en general". Sin embargo, según el pliego de prescripciones técnicas de la licitación del teléfono 024, en el punto 7.2 (página 28), Cruz Roja debería haberlo enviado "en los quince días naturales siguientes" al período al que vayan recibidos. Es decir, como el período de licitación comenzó el 10 de mayo, deberían haber enviado el primer informe al ministerio el día 25 de junio como tarde. Sin embargo, el 27 de julio me respondieron que estaba en curso de elaboración o de su publicación en general.

Aportado el contexto, me gustaría tener acceso al informe completo, ya que además no pude acceder a él porque la información estaba en curso de elaboración o de publicación en general, no por ser datos confidenciales (...).»

4. Con fecha 24 de agosto de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE SANIDAD solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 20 de septiembre de 2023 se recibió escrito en el que se señala lo siguiente:

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

«(...) este órgano directivo considera que la causa de inadmisión está perfectamente justificada por lo expuesto en la resolución.

Es un servicio que está consolidándose como recurso. Dentro de la Estrategia de Salud Mental del Sistema Nacional de Salud para el periodo 2022-2026 aprobada por el Consejo Interterritorial el 2 de diciembre de 2021, se recoge como una línea estratégica la prevención, detección precoz y atención a la conducta suicida en la que se contempla la creación de un sistema de atención telefónica a personas con pensamientos, ideaciones o riesgo de conducta suicida.

(...)

El 27 de marzo de 2023 se publicó en la plataforma de contratación del sector público, la adjudicación del “Servicio de la línea 024 de ayuda a las personas con riesgo de conducta suicida”

Por tanto, la información relativa a este servicio de la línea 024, se ha ido publicando a medida que se ha dispuesto de ella. En este sentido, el proceso de contratación ha tenido la publicidad que corresponde de acuerdo con la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de contratos del sector público, y en artículo 8 de la ley 9/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. A este respecto, del contenido de la solicitud presentada por el interesado, no entendemos que se refiera en concreto a los informes de seguimiento establecidos en el pliego de prescripciones técnicas, sino a la información que viene solicitando desde junio de 2022, porque como nos recuerda el interesado en su escrito de reclamación, estos documentos sí que estarán sujetos a la limitación de acceso al derecho de información por suponer un perjuicio en relación a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control de acuerdo con el artículo 14 .1.g de la Ley 9/2017.

(...) Se considera, por tanto, cumplido el derecho de acceso a la información que recoge la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, y en cuanto se afiance el servicio se publicará la información en la página web del Ministerio de Sanidad».

5. El 21 de septiembre de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 3 de octubre de 2023, se recibió un escrito en el que se incluyen las siguientes alegaciones:

«PRIMERA. No procede, a criterio de esta parte, la inadmisión pretendida con base en el art. 18.1.a) de la Ley de Transparencia (...), porque no se entiende que si la Dirección General de Salud Pública recibe en la fecha estipulada en el pliego un informe mensual de seguimiento (es decir, un documento acabado), el Ministerio de Sanidad lo entienda inacabado (a saber en qué términos, que no especifica y que no motiva, y que, por tanto, esta parte desconoce) (...)

SEGUNDA. En los más de 16 meses que lleva funcionando la Línea 024 (primero bajo una subvención y, desde el 11 de mayo de 2023, mediante una adjudicación) no se ha publicado ningún informe serio, basado en datos contrastados y conocidos; por el contrario, los datos que se han hecho públicos hasta la fecha carecen del rigor que se espera y parece que precisarían de “un acto de fe” del lector. A día de hoy, los últimos datos conocidos se publicaron el 10 de septiembre de 2023, pero donde no se cita, en ningún momento, el preceptivo informe, o informes, que los sustentan.

(...)

TERCERO. En la respuesta de la Dirección General de Salud Pública con relación a la reclamación presentada por esta parte, (...) se argumenta que “del contenido de la solicitud presentada por el interesado, no entendemos que se refiera en concreto a los informes de seguimiento establecidos en el pliego de prescripciones técnicas, sino a la información que viene solicitando desde junio de 2022”. Sin embargo, desde la primera solicitud realizada al Portal de Transparencia (expediente 00001-00080979, presentada el 4 de julio de 2023), mi petición ha sido clara. Como consta en dicha solicitud, que adjunto de nuevo, les solicité “el primer informe mensual de seguimiento remitido por Cruz Roja al Ministerio de Sanidad sobre el teléfono 024 de atención a la conducta suicida tras la adjudicación de este servicio”.

CUARTO. Con relación a lo anterior y a la falta de motivación, sustento y argumento, me sirvo añadir, todavía sin dar crédito, que el referido art. 14.1.g) de la Ley 9/2017, que a usted le sirve para justificar “la limitación de acceso al derecho de información por suponer un perjuicio en relación a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”, ¡NO EXISTE!

Con este modo de proceder se está limitando de una manera ciertamente ambigua, injustificada y desproporcionada mi acceso a la información solicitada, a saber: unos

informes que recogen los datos de un servicio que se crea con fines divulgativos y de comunicación pública (...)»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en 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 Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG 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*”.

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.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso al primer informe mensual de seguimiento remitido por Cruz Roja al Ministerio de Sanidad sobre el teléfono 024 de atención a la conducta suicida, tras la adjudicación de este servicio.

El Ministerio requerido inadmite la solicitud en base a lo dispuesto en la causa prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG, por considerar que la información está en curso de elaboración o de publicación general.

Posteriormente, en el trámite de alegaciones, hace mención también al límite previsto en el artículo 14.1.g) LTAIBG, referido al perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

4. A la vista de cuanto antecede, corresponde analizar la posible concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG que ha sido invocada por el Ministerio en su resolución.

Como paso previo, es preciso recordar que el derecho de acceso a la información pública es un derecho que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación.

Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como se ha encargado de recordar en su Sentencia (STS) de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

«[!]a Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente

al acceso a la información pública, que: “[...] La 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”. De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: “[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”. Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad».

5. En cuanto a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG, según el cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «*[q]ue se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general*», este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado en varias ocasiones sobre su alcance. Sirva de ejemplo lo manifestado en la resolución R CTBG 152/2023, de 13 de marzo, que recoge lo expresado en otras anteriores, y en la que se señala que «*(...) la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general*».

En definitiva, la causa de inadmisión invocada permite inadmitir aquellas solicitudes de acceso a información que no está aún acabada, pero que ha de estarlo próximamente; esto es, que está todavía en fase o en curso de elaboración o de publicación. La aplicación de esta causa de inadmisión debe entenderse relacionada con el hecho de que la información, al no estar disponible (en curso de elaboración) o estar prevista su publicación de tal manera que pueda ser accesible con carácter general, no puede

proporcionarse en el momento en el que se da respuesta a la solicitud. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es, por tanto, que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, podrá ser accesible con carácter general. Se destaca, así, que son circunstancias que no están llamadas a prolongarse en el tiempo, sino que dichas situaciones finalizarán con la elaboración de la información (debiendo permitirse a partir de ese momento el acceso) o con su publicación.

6. Las anteriores circunstancias no han sido justificadas en la resolución inicial que acuerda inadmitir la solicitud de acceso, que se limita a citar el precepto que el Ministerio considera aplicable sin añadir ulteriores consideraciones. Resulta evidente, desde esta perspectiva, que tal cita resulta insuficiente a los efectos de aplicar el artículo 18.1.a) LTAIBG con las gravosas consecuencias que ello comporta para el ejercicio de un derecho de rango constitucional como es el derecho de acceso a la información.

En las alegaciones presentadas con posterioridad, el Ministerio concreta que el servicio se adjudicó definitivamente el 27 de marzo de 2023 (a Cruz Roja) y que la información se ha ido publicando a medida que se disponía de ella. Sin embargo, no puede desconocerse que el reclamante ha puesto de manifiesto que, con arreglo a las previsiones contenidas en el pliego de prescripciones técnicas de la licitación del teléfono 024 (...) punto 7.2 (página 28), el informe de seguimiento deber ser enviado *en los quince días naturales siguientes* al período al que vaya referido; previéndose en todo caso informes mensuales y anuales. Sobre esta cuestión no se pronuncia el órgano requerido, limitándose a afirmar que *«no entendemos que se refiera en concreto a los informes de seguimiento establecidos en el pliego de prescripciones técnicas, sino a la información que viene solicitando desde julio de 2022»* —cuando del tenor literal de la solicitud de acceso se desprende con toda evidencia que se pretende el acceso al primer informe de seguimiento elaborado— y que *«en cuanto se afiance el servicio se publicará la información en la página web del Ministerio de Sanidad»*.

No se entiende, por tanto, la invocación de la eventual aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG, que está prevista para los supuestos en los que la información aún no existe (esté en curso de elaboración) o va a ser publicada con carácter general en un breve plazo (esté en curso de publicación general), pero no cuando, por el tiempo transcurrido, la información ya debe existir.

Tomando en consideración lo hasta ahora expuesto, y atendiendo a la fecha de adjudicación del servicio y a los meses que este llevaba en funcionamiento cuando se presentó la solicitud de acceso a la información, entiende este Consejo que no se dan las circunstancias para entender aplicable la causa de inadmisión invocada, apreciándose la existencia de un interés público en conocer el funcionamiento del servicio de prevención del suicidio.

7. A idéntica conclusión ha de llegarse en lo que concierne a la tardía invocación del límite previsto en el artículo 14.1.g) LTAIBG, pues no se ha proporcionado justificación alguna más allá de su mera cita por lo que no es posible controlar ni su *veracidad ni su proporcionalidad*, debiéndose reiterar que la interpretación de los límites ha de realizarse de forma *estricta, cuando no restrictiva*, y su aplicación debe ser justificada y proporcionada, atendiendo a las concretas circunstancias del caso, tal como exige el artículo 14.2 LTAIBG y la jurisprudencia del Tribunal Supremo —por todas, la ya citada STS de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558)—.

En efecto, no se ha argumentado en modo alguno de qué manera el acceso al informe de seguimiento de las actuaciones llevadas a cabo por la entidad adjudicataria del servicio de prevención de conductas suicidas, su funcionamiento y, en su caso, sus resultados pueden causar un perjuicio a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

8. En consecuencia, debe estimarse la reclamación al no haberse justificado ni apreciarse la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG invocada, ni haberse justificado la aplicación del límite contemplado en el artículo 14.1.g) LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE SANIDAD, de fecha 27 de julio de 2023.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Primer informe mensual de seguimiento remitido por Cruz Roja al Ministerio de Sanidad sobre el teléfono 024 de atención a la conducta suicida, tras la adjudicación de este servicio.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>