



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 580/2021

S/REF: 001-056171

N/REF: R/0580/2021; 100-005491

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Vacunación de Covid-19 a los miembros de la Guardia Civil y Policía Nacional destinados en Cataluña

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la interesada solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, 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), con fecha 23 de abril de 2021, la siguiente información:

En relación a la vacunación del Covid-19 de los miembros de la Guardia Civil y Policía Nacional destinados en Cataluña, denunciada por diversos sindicatos y publicado en la Prensa,

SOLICITO:

Copia de las comunicaciones, requerimientos, o peticiones realizadas al Departamento de Salud o a cualquier otro organismo de la Generalitat de Catalunya relativas a la vacunación Covid-19 de los miembros de la Guardia Civil y Policía Nacional destinados en Cataluña, solicitando que se proceda a la realización de la vacunación de dicho personal ante las cancelaciones de programaciones y retrasos efectuadas por el Departamento de Salud.

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

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, el 28 de junio de 2021, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

PRIMERO: Que en fecha de 23 de abril de 2021, se solicitó información al Ministerio del interior cuyo contenido adjuntamos a la presente denuncia.

SEGUNDO: Que transcurrido el plazo establecido desde el inicio del procedimiento, este organismo ha incumplido la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno dado que no existe resolución expresa.

En virtud de lo expuesto SOLICITO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA como órgano competente para la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública, admita la presente reclamación al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y sea reconocido nuestro derecho a obtener la información pública en la forma solicitada y garantice el derecho de acceso a la información solicitada y el deber de facilitar la documentación.

3. Con fecha 29 de junio de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando lo siguiente:

En este sentido, es preciso señalar que mediante resolución de 22 de julio de 2021, la Secretaría de Estado de Seguridad, atendiendo a que el objeto de la solicitud se encuentra judicializado, conforme al art. 14.1.e) de la Ley 19/2013 ha decidido denegar el acceso a la información solicitada (se remiten al CTBG: resolución, justificante de registro de salida y de comparecencia del interesado a la resolución de referencia).

Así pues, dado que se ha respondido a la solicitante en vía de alegaciones, y de acuerdo con lo establecido en el art. 82.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se solicita que, por razones de celeridad en este procedimiento, se abra el trámite de audiencia a la interesada con el fin de que alegue lo que estime pertinente en relación a la información proporcionada.

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

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.

4. Con fecha 4 de agosto de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia a la reclamante para que, a la vista del expediente, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, contestando lo siguiente:

En primer lugar manifestamos que en contra de lo expresado en las alegaciones por el Ministerio del Interior, una vez más, la Administración resuelve extemporáneamente una petición de información.

En relación a la solicitud de información, ha sido denegada por el Ministerio del Interior mediante resolución de 22 de julio de 2021 de la Secretaría de Estado de Seguridad, atendiendo a que el objeto de la solicitud se encuentra judicializado, conforme al art. 14.1.e) de la Ley 19/2013.

En este sentido entendemos que dada la naturaleza de la documentación solicitada dicho límite no es aceptable. A título de ejemplo la Resolución 664/2021, de 16 de julio Número de expediente de la reclamación: 489/2021 de la GAIP de la Generalitat de Catalunya señala que “La Memoria del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos (18 de junio de 2009) vincula el límite al derecho de acceso a la información pública del principio de igualdad de las partes en los procesos judiciales a aquella información que la parte “Administración pública” del proceso judicial ha confeccionado específicamente para su defensa, como pueden ser las comunicaciones con su defensa jurídica o la misma estrategia de defensa de sus derechos e intereses, en el bien entendido que si la otra parte, haciendo uso del derecho de acceso a la información pública, pudiera acceder a esta información, podría desbaratar la defensa de la Administración y, evidentemente, desequilibrar la igualdad de las partes ante el proceso judicial en cuestión. Éste es el sentido específico y la finalidad que tiene el límite al derecho de acceso a la información pública del principio de igualdad de las partes en los procesos judiciales, y así lo viene aplicando la GAIP. Pero la información solicitada en este procedimiento no ha sido elaborada expresamente para la defensa de la Administración reclamada, ni contiene documentos relativos a su estrategia de defensa o a sus comunicaciones con los servicios jurídicos que la defienden. Es, toda ella, información que ya existía antes de que se plantearan los procesos judiciales ahora abiertos; es, asimismo,

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

información que la Administración “acusada” tiene en su poder y a la que la otra parte del proceso también debe poder acceder, precisamente para garantizar el principio de igualdad de las partes en estos procesos judiciales. Por lo tanto, debe concluirse que, con la información aportada a este procedimiento, el acceso a la información pública solicitada no conculca en absoluto el principio de igualdad de las partes en los procesos judiciales. Ciertamente, si hay un proceso judicial abierto, sea contencioso administrativo o penal, lo habitual es que el órgano judicial garantice que la información existente relativa al caso, especialmente la que está en poder de la Administración, forme parte del expediente judicial y sea de este modo el órgano judicial quien garantice el acceso de las partes a la información del caso. Pero, si no media declaración de secreto sumarial, esta dinámica no excluye que, paralelamente al acceso de las partes al expediente judicial, cualquier persona pueda acceder también a la información pública que forma parte del mismo, solicitándola a la Administración que la tenga en su poder, si éste es el caso, y sin perjuicio de los límites que puedan concurrir. Lo que podría impedir la divulgación por la Administración de información incluida en un expediente judicial no es el principio de igualdad de las partes, que, tal como se acaba de comentar, tiene un carácter mucho más específico, sino que sea afectada de declaración de secreto sumarial, lo cual no consta ni se ha invocado en este caso.

Entendemos que la misma doctrina es aplicable al presente supuesto y solicitamos por tanto a la vista de las alegaciones presentadas, que se resuelva la reclamación de forma estimatoria, se ordene al Ministerio y nos sea...[SIC].

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), en conexión 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 Gobierno⁵](#), el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en el [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en su artículo 13, "los contenidos o

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

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 por la ley, 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. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *"La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante"*.

En el presente caso, el órgano competente no respondió a la solicitante en el plazo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al indicar que *"con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta"*.

4. La presente reclamación trae causa de una solicitud de información cuyo objetivo es obtener información sobre determinadas comunicaciones relativas a la vacunación COVID19 de los miembros de la Guardia Civil y Policía Nacional destinados en Cataluña, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

La Administración no respondió en plazo y, en fase de reclamación, resuelve en sentido denegatorio, alegando que la misma se ha decidido, *"atendiendo a que el objeto de la solicitud se encuentra judicializado, conforme al art. 14.1.e) de la Ley 19/2013"*.

Al examinar la procedencia de la aplicación del límite invocado, como sucede con todos los demás previstos en la LTAIBG y hemos señalado en múltiples resoluciones, es necesario tener presente que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de 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 en sus pronunciamientos como él mismo se ha encargado de recordar en la Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

“La 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 establecidos, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.” (FJ. 3º)

En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales a la documentación solicitada sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer.

5. La resolución que nos ocupa basa su decisión, como se ha indicado, exclusivamente en la invocación del límite del artículo 14.1 e) de la LTAIBG (“prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”) y en la afirmación genérica de que “*el objeto de la solicitud se encuentra judicializado*”, sin mayor justificación, y sin proporcionar ni a la reclamante ni a este Consejo dato alguno que acredite la existencia de un proceso.

A la vista de ello es preciso volver a insistir en que, tanto el régimen legal del derecho de acceso como la doctrina interpretativa elaborada por el CTBG a través de sus resoluciones y criterios interpretativos y, en la misma línea, la jurisprudencia de los tribunales, ponen el acento en que a la hora de enjuiciar la correcta aplicación de un límite al derecho de acceso a información pública tiene especial relevancia la justificación proporcionada por el sujeto obligado dado que, como ha subrayado el Tribunal Supremo, el artículo 14.2 de la LTAIBG “*no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate.*” (STS de 25 de enero de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:574, FJ. 4º).

Por otra parte, para el caso de que efectivamente exista un proceso judicial relacionado con el objeto de la información solicitada, es pertinente volver a recordar que, como hemos señalado en resoluciones anteriores, la previsión del artículo 14.1.e) LTAIBG coincide en lo que ahora importa con la del artículo 3.1.c) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, que prevé como límite al acceso “*la protección de la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades penales*”, y en la Memoria Explicativa del Convenio se indica que puede limitarse el acceso con apoyo en esta cláusula cuando se trate de evitar que el acceso a la información pueda ser perjudicial a las investigaciones, conducir a la destrucción de pruebas o la sustracción de los delincuentes de la acción de la justicia. Al igual que sucede con artículo 3.1.c) del Convenio, el bien jurídico protegido por el límite previsto en el artículo 14.1.e) de la LTAIBG es asegurar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario. Siendo esta su finalidad, entender incluidos con carácter general en el límite

del artículo 14.1.e) LTAIBG todo tipo de documentos administrativos relacionados directa o indirectamente con un proceso judicial comportaría una interpretación extensiva del mismo y, por tanto, contraria al criterio de interpretación estricta de las limitaciones del derecho de acceso establecido por este Consejo y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Sentado lo anterior, En los casos en los que se haya iniciado un proceso judicial, el límite del artículo 14.1.e) de la LTAIBG está estrechamente relacionado con la institución del secreto sumarial cuyo alcance, como ha precisado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 13/1985, de 31 de enero, es limitado y ha de interpretarse en sentido compatible con la libertad de información:

“el secreto del sumario se predica de las diligencias que lo constituyen, y no es otra cosa, por cierto, dice literalmente el párrafo primero del artículo 301 de la LECr., esto es, de los actos singulares que en cuanto acto formal complejo o procedimiento lo integran.

Pero el secreto del sumario no significa, en modo alguno, que uno o varios elementos de la realidad social (sucesos singulares o hechos colectivos cuya conocimiento no resulte limitado o vedado por otro derecho fundamental según lo expuesto por el artículo 20.4 de la CE) sean arrebatados a la libertad de información, en el doble sentido de derecho a informarse y derecho a informar, con el único argumento de que sobre aquellos elementos están en curso unas determinadas diligencias sumariales. De ese modo, el mal entendido secreto del sumario equivaldría a crear una atípica e ilegítima «materia reservada» sobre los hechos mismos acerca de los cuales investiga y realiza la oportuna instrucción el órgano judicial, y no sobre «las actuaciones» del órgano judicial que constituyen el sumario (art. 299 de la LECr.).

En consecuencia, una información obtenida antes y al margen del sumario no puede considerarse atentatoria al secreto sumarial, que sólo limita la libertad de información en cuanto para informar haya previamente que quebrantarlo”.

En aplicación de la doctrina y los razonamientos expuestos, dado que en el presente supuesto no se ha proporcionado una justificación suficiente de la aplicación del límite y tampoco se ha acreditado la existencia de un proceso judicial, se ha de proceder a estimar la reclamación e instar al órgano requerido a facilitar el acceso a la información solicitada a excepción de aquella parte de la misma que, en su caso, se encuentre afectada por el secreto de un sumario, debiendo dejarse constancia expresa de ello en la correspondiente resolución.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

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

- *Copia de las comunicaciones, requerimientos, o peticiones realizadas al Departamento de Salud o a cualquier otro organismo de la Generalitat de Catalunya relativas a la vacunación Covid-19 de los miembros de la Guardia Civil y Policía Nacional destinados en Cataluña, solicitando que se proceda a la realización de la vacunación de dicho personal ante las cancelaciones de programaciones y retrasos efectuadas por el Departamento de Salud.*

De la información facilitada se excluirán aquellas partes que, en su caso, resulten afectadas por el secreto sumarial, circunstancia de la que se deberá dejar constancia expresa en la resolución sobre el acceso.

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

De acuerdo con el [artículo 23, número 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, 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-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

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&tn=1&p=20181206#a9>

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez