



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 182/2021

S/REF: 001-052424

N/REF: R/0182/2021; 100-004932

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Sanidad

Información solicitada: Comunicaciones con las Comunidades Autónomas sobre peticiones de toque de queda y confinamiento

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, 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), con fecha 17 de enero de 2021, la siguiente información:

- Todas y cada una de las comunicaciones o cartas recibidas por parte de la Junta de Andalucía pidiendo que se les permita adelantar el toque de queda más pronto de las diez de la noche y que se les permita decretar el confinamiento domiciliario en los municipios que estimen oportunos. Solicito, además, que se me dé copia también de todas y cada una de las respuestas del Gobierno a esas comunicaciones o cartas de la Junta de Andalucía.

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

- Solicito también que se me detalle todos y cada uno de los gobiernos autonómicos que se han dirigido al Gobierno para pedir que se pueda adelantar el toque de queda. En el caso de que haya más que la Junta de Andalucía solicito que también se me facilite las comunicaciones o cartas de los otros Gobiernos autonómicos solicitando eso y las respuestas que les dio el Gobierno de España.

- Solicito también que se me detalle todos y cada uno de los gobiernos autonómicos que se han dirigido al Gobierno para pedir que se pueda decretar el confinamiento domiciliario. En el caso de que haya más que la Junta de Andalucía solicito que también se me facilite las comunicaciones o cartas de los otros Gobiernos autonómicos solicitando eso y las respuestas que les dio el Gobierno de España.

No consta respuesta del Ministerio de Sanidad.

2. Ante la falta de contestación, con fecha 25 de febrero de 2021, el solicitante presentó al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

Realicé mi solicitud el pasado 17 de enero. Ha pasado el plazo de un mes que establece la LTAIBG para resolver las solicitudes de información y el ministerio no me ha notificado ni su tramitación ni la ha resuelto.

(...)

Toda la información es de indudable interés público y sirve para la rendición de cuentas de la Administración. Ejemplo de ellos es como otros gobiernos autonómicos si han facilitado esas comunicaciones con el Gobierno central, como son el de Murcia o el de Castilla y León y se puede ver aquí:

<https://maldita.es/malditodato/20210219/manueco-carta-illa-sanchez-toque-queda-reunion/>

<https://maldita.es/malditodato/20210209/carta-gobierno-murcia-sanchez-toque-queda/>

Igual que los Gobiernos autonómicos han considerado que es información de interés y carácter público y han facilitado esas comunicaciones y si han tenido respuesta o no, el Gobierno central debería hacer lo mismo y se le debería instar a entregarme todo lo solicitado. En el caso de que se aplique algún límite para denegar los documentos y comunicaciones en sí, solicito que si se les inste a detallarme todos y cada uno de los gobiernos autonómicos que se han dirigido al Gobierno para pedir que se pueda decretar el confinamiento domiciliario y todos y cada uno de los gobiernos autonómicos que se han

dirigido al Gobierno para pedir que se pueda adelantar el toque de queda, tal y como pedía mi solicitud de información.

De todos modos, en esta ocasión no se pueden considerar las comunicaciones solicitadas información auxiliar, ya que permiten de forma clara ver cómo está siendo la cogobernanza establecida por el decreto del estado de alarma en nuestro país entre el Gobierno de España y los Gobiernos autonómicos. Se trata, por lo tanto, de información de indudable carácter público que sirve para la rendición de cuentas y la ciudadanía debe conocer. Más cuando los propios representantes públicos están hablando públicamente sobre esas cartas. La ciudadanía tiene por tanto derecho a conocer el contenido exacto de esas y si tuvieron respuesta o no.

(...)

3. Con fecha 1 de marzo de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE SANIDAD, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada 16 de marzo de 2021, el citado Departamento Ministerial realizó las siguientes alegaciones:

En respuesta a esta reclamación se hace constar lo siguiente:

Con fecha 25 de febrero de 2021, la solicitud con número de expediente 001-52424 se recibió en el Gabinete de la Ministra, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución. La solicitud presentada por D. XXXXXXXXXXXX una vez analizada, ha sido respondida mediante resolución de fecha 12 de marzo de 2021, la cual se adjunta.

Tomando en consideración lo expuesto, se solicita que se admita a trámite este escrito y a la vista de las consideraciones contenidas en el mismo, se inadmita la reclamación formulada por D. XXXXXXXXXXXXXXXX por haber resuelto el objeto de la reclamación presentada.

4. Mediante la citada Resolución de fecha 12 de marzo de 2021, el MINISTERIO DE SANIDAD contestó al solicitante lo siguiente:

Con fecha 17 de enero de 2021 tuvo entrada en la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Sanidad, su solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen

gobierno, solicitud que quedó registrada con el número 001-052424, mediante la que se requería la siguiente información: (...)

El 25 de febrero de 2021 esta solicitud se recibió en el Gabinete de la Ministra, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

Una vez analizada la solicitud presentada por D. XXXXXXXXXXX, se comunica que respecto de la parte de la solicitud que implica aportar las cartas de gobiernos autonómicos que este Ministerio tenga en los términos y por los motivos de la solicitud, procede dar un acceso parcial a la información, en aplicación del artículo 19.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a saber “4. Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso” por lo que se procede a remitir la solicitud a los gobiernos autonómicos implicados para que decidan sobre el acceso a la información.

Respecto de las cartas de respuesta a las misivas de los gobiernos autonómicos referidas en el párrafo anterior, procede inadmitir la solicitud al concurrir la causa estipulada en el artículo 18.1. b de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, esto es “b) 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”. En este sentido, cabe recordar el criterio interpretativo 6/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, al respecto, considera que tiene carácter de solicitud de información auxiliar la contenida en comunicaciones internas entre órganos, como las que nos ocupan en la presente solicitud, cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento. En este sentido, las cartas que obran en este Ministerio y que pudieran encajar en los criterios requeridos por la solicitud, por las fechas de todas ellas, suponen las respuestas del titular del Departamento de modo posterior a un procedimiento que ya se considera culminado con la aprobación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, posteriormente modificado por el Real Decreto 956/2020, por lo que no constituyen ya trámites de dicho procedimiento ni tienen relevancia en la conformación de la voluntad de órgano alguno.

5. El 17 de marzo de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)², del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se dio audiencia al reclamante para que formulase las alegaciones que estimara pertinentes. Mediante escrito de entrada 1 de abril de 2021, el reclamante realizó las siguientes alegaciones:

La Administración ha resuelto ahora mi solicitud, aunque fuera de plazo. Aun así, no estoy conforme con su resolución y pido, por lo tanto, que se siga adelante con la reclamación, ya que considero que se tiene que instar al ministerio a entregar todo lo que había solicitado.

El ministerio deriva a los gobiernos autonómicos la información sobre las cartas que les han enviado pidiendo que se pueda adelantar el toque de queda o decretar el confinamiento domiciliario, pero no me ha notificado ni siquiera en qué fecha y a qué comunidades les ha derivado esto. En cambio, respecto a las respuestas del Gobierno inadmiten mi solicitud entendiendo que es información de carácter auxiliar. Considero que es una mala interpretación, que se trate de cartas o comunicaciones no las convierte directamente en información auxiliar. Y en este caso son comunicaciones que han servido para la toma de decisiones. Por lo tanto, se deben entregar ya que prevalece el interés público y la rendición de cuentas. El Gobierno, de hecho, debería entregar tanto las que ha recibido como sus respuestas, ya que ambas cosas le pertenecen y obran en su poder. Un ejemplo de ello es que ese es el criterio que están siguiendo los Gobiernos

autonómicos ante solicitudes homólogas, como puede verse aquí: <https://maldita.es/malditodato/20210219/manueco-carta-illa-sancheztoque-queda-reunion/>.

O aquí: <https://maldita.es/malditodato/20210209/carta-gobierno-murcia-sanchez-toque-queda/>

Mi solicitud, además, no sólo podía copia de las cartas y comunicaciones, sino que también se me detallara todos y cada uno de los gobiernos autonómicos que se han dirigido al Gobierno para pedir que se pueda adelantar el toque de queda todos y cada uno de los gobiernos autonómicos que se han dirigido al Gobierno para pedir que se pueda decretar el confinamiento domiciliario. Sobre ese punto el Gobierno no resuelve nada y más allá de entreguen o no las comunicaciones, esa información sí que no se puede inadmitir de

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

ninguna forma y deben facilitarme el listado de gobiernos que les escribieron para cada cosa.

Por todo ello, solicito que se siga adelante con mi reclamación y se inste al Gobierno a entregarme todo lo que había solicitado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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 Gobierno](#)⁴, el Presidente de este Consejo es competente para resolver las reclamaciones que, 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, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con 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".

3. Por otra parte, el artículo 20.1 de la LTAIBG señala 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*

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&tn=1&p=20181206#a12>

volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

En el presente caso, tal y como consta en los antecedentes, la solicitud de información, según manifiesta el Ministerio, tuvo entrada en su Unidad de Transparencia el mismo día de su presentación, el 17 de enero de 2021, pero, según manifiesta también, no tuvo entrada en el órgano competente para resolver hasta el 25 de febrero de 2021. Es decir, que tardó dentro del propio Ministerio más de un mes en llegar al órgano competente resolver. Y no se dictó resolución sobre acceso hasta el 12 de marzo de 2021, después de presentada reclamación el 25 de febrero de 2021 ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En este sentido, cabe recordar, en primer lugar, que en el Preámbulo de la LTAIBG se señala que *Con 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, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.*

Así como, que en el artículo 21 de la LTAIBG se establece que:

- 1. Las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de este título establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna.*
- 2. En el ámbito de la Administración General del Estado, existirán unidades especializadas que tendrán las siguientes funciones:*
 - a) Recabar y difundir la información a la que se refiere el capítulo II del título I de esta Ley.*
 - b) Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información.*
 - c) Realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada.*
 - d) Realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información.*
 - e) Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información.*
 - f) Asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia.*

g) *Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano.*

h) *Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de esta Ley.*

3. *El resto de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de este título identificarán claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso.*

Asimismo, en segundo lugar cabe recordar que el párrafo segundo del punto 4 del artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que *En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, **la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.***

A la vista de ello, es obligado recordar que esta práctica no resulta conciliable ni con la letra de la LTAIBG ni con la finalidad perseguida por el legislador, de la cual dejó constancia en el Preámbulo, como hemos señalado, 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. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar, en primer lugar, que la solicitud de información se concreta en obtener (i) copia de *las comunicaciones o cartas recibidas por parte de la Junta de Andalucía y de cualquier otro Gobierno Autónomo, pidiendo que se les permita adelantar el toque de queda más pronto de las diez de la noche y que se les permita decretar el confinamiento domiciliario en los municipios, y de las respuestas del Gobierno a esas comunicaciones;* (ii) y, *detalle todos y cada uno de los gobiernos autonómicos que se han dirigido al Gobierno en ambos supuestos.*

Y, en segundo lugar, que la solicitud, según indica el Ministerio, ha sido parcialmente concedida acordando *remitir la solicitud a los gobiernos autonómicos implicados para que decidan sobre el acceso a la información*, al amparo del artículo 19.4 de la LTAIBG. E inadmitida la correspondiente a *las respuestas del Gobierno a esas comunicaciones* al considerar al causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG, que dispone

que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las 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.*

A efectos de enjuiciar la conformidad de la actuación de la Administración en el caso que ahora nos ocupa con las previsiones legales, es preciso tener presente que el legislador español ha optado por incorporar en el artículo 19.4 una cláusula específica de competencia, conocida en la doctrina como la “regla de autor”, presente en el Derecho de la Unión Europea y en los ordenamientos de algunos Estados Miembros. Como consecuencia de ello, el precepto aludido dispone que, *“Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.”*

Con independencia de la valoración que esta opción legislativa pueda merecer en cuanto a su justificación y a su congruencia con el sistema de acceso que inspira la LTAIBG, su contenido prescriptivo resulta meridiano, de tal suerte que el órgano al que se dirige la solicitud de información pública, aunque la misma obre en su poder, si hubiera sido elaborada en su integridad o en la parte principal por otro órgano, está legalmente obligado a trasladar la solicitud (“remitirá”) al segundo, al objeto de que “decida sobre el acceso”. De la interpretación sistemática de la ley, únicamente cabe extraer como excepción a esta regla el supuesto en el que el “autor” de la información no se encuentre entre los sujetos obligados.

En el caso presente, es claro que la información relativa a *las comunicaciones o cartas recibidas por parte de la Junta de Andalucía y de cualquier otro Gobierno Autónomo, pidiendo que se les permita adelantar el toque de queda más pronto de las diez de la noche y que se les permita decretar el confinamiento domiciliario en los municipios* no ha sido elaborada ni en su integridad ni en su parte principal por el Ministerio sino que la autoría de la misma corresponde a las comunidades o ciudades autónomas que hayan realizado las citadas peticiones, por lo que no resulta discutible la aplicabilidad de lo previsto en el artículo 19.4 de la Ley.

Habiendo manifestado el Ministerio en su resolución sobre el acceso que va a *remitir la solicitud a los gobiernos autonómicos implicados para que decidan sobre el acceso a la información*, como consta en el expediente, este Consejo no se encuentra legalmente facultado para requerir otra actuación al órgano destinatario de la solicitud inicial, por más que se pudiera considerar más apropiada desde el punto de vista de la eficacia del derecho de acceso a la información y de la eficiencia en el uso de los recursos públicos que sea el propio Ministerio quien entregue la información solicitada.

Dicho esto, hay que reiterar lo previsto en el párrafo segundo del artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que dispone que *En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.*

En consecuencia, entendemos que habrá de ser cada Comunidad Autónoma la que informará al solicitante de la recepción de las solicitudes de información, de la fecha de entrada en el órgano competente para resolver, etc.

5. No obstante lo anterior, hay que señalar, como advierte el reclamante, que en la solicitud de información se requería también el *detalle todos y cada uno de los gobiernos autonómicos que se han dirigido al Gobierno pidiendo que se les permita adelantar el toque de queda más pronto de las diez de la noche y que se les permita decretar el confinamiento domiciliario en los municipios, y que el Ministerio no se ha pronunciado al respecto.*

Dicho esto, debemos recordar que el artículo 13 de la LTAIBG dispone que *el objeto de una solicitud de acceso puede ser información que obre 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.* Es decir, el hecho determinante para que una información pueda ser solicitada es que la misma se encuentre disponible para el organismo o entidad al que la solicitud haya sido dirigida debido a que la haya generado o la haya obtenido en el ejercicio de sus funciones.

Este criterio se confirma, entre otras, en la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, al razonar que *"El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía"*.

Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el *detalle de todos y cada uno de los gobiernos autonómicos que se han dirigido al Gobierno pidiendo que se les permita adelantar el toque de queda más pronto de las diez de la noche y*

que se les permita decretar el confinamiento domiciliario en los municipios, está disponible para el Ministerio dado que al conocer ese detalle ha acordado la remisión de la solicitud de información a las Comunidades Autónomas para que se pronuncien las comunicaciones, información que ha sido obtenida en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, hay señalar que no solo se trata de información que obra en poder de la Administración, sino que entroncaría con la ratio de la LTAIBG -expresada en los términos en su Preámbulo-, ya que permite conocer cómo se toman las decisiones, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, y, en este caso ante una cuestión tan importante y de tanta transcendencia, como la posibilidad de adelantar el toque de queda más pronto de las diez de la noche o que se permita decretar el confinamiento domiciliario en municipios de las Comunidades Autónomas que se han dirigido al Gobierno.

Por último, se ha de indicar que no han sido invocados ante este Consejo de Transparencia causa de inadmisión ni límite alguno. Restricciones al acceso que, por otro lado, y en atención a la información de la que se dispone, no resultarían aplicables, máxime teniendo en cuenta que, como hemos manifestado en reiteradas ocasiones y ha sido corroborado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, los límites y las causas de inadmisión previstos en la LTAIBG son limitaciones de un derecho y, en cuanto tales, han de interpretarse restrictivamente y justificar razonadamente su aplicación.

-Se trata solamente de facilitar el *detalle de todos y cada uno de los gobiernos autonómicos que se han dirigido al Gobierno*, esto es, un listado de las Comunidades Autónomas, no de facilitar la copia de las comunicaciones dirigidas, sobre lo que, como ya se ha indicado decidirán los *gobiernos autonómicos*.

En consecuencia, y teniendo en cuenta los argumentos expuestos en los apartados anteriores, la presente reclamación debe ser estimada en este punto.

6. Por otra parte, hay que recordar que la solicitud de información se refería también a las *respuestas del Gobierno a esas comunicaciones* y que ha sido inadmitida por el Ministerio al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG, que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las 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.*

Fundamenta la Administración su aplicación en que *las cartas que obran en este Ministerio y que pudieran encajar en los criterios requeridos por la solicitud, por las fechas de todas ellas, suponen las respuestas del titular del Departamento de modo posterior a un procedimiento*

que ya se considera culminado con la aprobación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, posteriormente modificado por el Real Decreto 956/2020, por lo que no constituyen ya trámites de dicho procedimiento ni tienen relevancia en la conformación de la voluntad de órgano alguno.

Para valorar la conformidad con la LTAIBG es necesario comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en dicha ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que *“todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”*, y que desde la propia Exposición de Motivos se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que sea necesario por la propia naturaleza de la información – derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, en la que sostiene 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.”*

Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación del límite del art. 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado por este CTBG el 12 de noviembre de 2015 en virtud de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que es “la condición de información auxiliar o de apoyo” y no la denominación del

soporte la que permite aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1. b), siendo la relación enunciada en el precepto (“notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos”) meramente ejemplificativa. A partir de ello, el CTBG considera que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- 1. Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;*
- 2. Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;*
- 3. Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;*
- 4. La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;*
- 5. Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde, sino su verdadera naturaleza la que determina la correcta aplicación de la causa de inadmisión resulta inexcusable que en la motivación exigida por el artículo 18.1 LTAIBG (“mediante resolución motivada”) se razone la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se deniega.

De acuerdo con lo expuesto, procede valorar si la motivación de la resolución del Ministerio requerido razona suficientemente la concurrencia en el caso concreto de las mencionadas características cualitativas en la información solicitada. A estos efectos, entendemos que las *respuestas del Gobierno a las comunicaciones o cartas recibidas* de las Comunidades Autónomas *pidiendo que se les permita adelantar el toque de queda más pronto de las diez de la noche y que se les permita decretar el confinamiento domiciliario en los municipios* no tiene, de acuerdo con lo anteriormente señalado, la naturaleza de comunicación auxiliar o de apoyo, dado que consideramos que tiene relevancia en la conformación de la voluntad pública del órgano, conforme señala el mencionado Criterio, son relevantes para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación.

Así, las respuestas solicitadas van a permitir el conocimiento de la toma de decisiones públicas, en concreto la decisión sobre las peticiones para *adelantar el toque de queda más*

pronto de las diez de la noche o que se les permita decretar el confinamiento domiciliario en los municipios, su motivación y la legislación aplicable entre otras cuestiones fundamentales, y sobre unas cuestiones tan relevantes para la rendición de cuentas como las restricción de derechos de la ciudadanía como consecuencia de la pandemia.

Por todo ello, no se considera justificada la aplicación de la causa de inadmisión invocada y la reclamación debe ser estimada en este punto.

En consecuencia, por todos los argumentos expuestos, la reclamación debe ser parcialmente estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 25 de febrero de 2021, frente al MINISTERIO DE SANIDAD.

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

-Copia también de todas y cada una de las respuestas del Gobierno a esas comunicaciones o cartas recibidas pidiendo que se les permita adelantar el toque de queda más pronto de las diez de la noche y que se les permita decretar el confinamiento domiciliario en los municipios.

- Solicito también que se me detalle todos y cada uno de los gobiernos autonómicos que se han dirigido al Gobierno para pedir que se pueda adelantar el toque de queda más pronto de las diez de la noche y que se les permita decretar el confinamiento domiciliario en los municipios

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, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)⁶, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁷.

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-Administrativa](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>