

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

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.** El 10 de diciembre de 2024 tuvo entrada, en el Registro Electrónico del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, una reclamación formulada por [REDACTED] de acuerdo con 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 en adelante).

La reclamante había presentado en el Registro de la Comunidad de Madrid, el 16 de noviembre de 2024, una solicitud de acceso a la información pública en la que se pedía:

*“Acceso a todas las comunicaciones intercambiadas entre cargos políticos o funcionarios de la Comunidad de Madrid y de la Generalitat de Valencia para pedir asesoramiento para elaborar el sms de alerta enviado por el Gobierno Valenciano el pasado 29 de octubre”.*

La solicitud fue inadmitida a trámite por resolución del Director de la Agencia de Seguridad y Emergencias de la Comunidad de Madrid 112, firmada el 4 de diciembre de 2024. La inadmisión se basó en que lo solicitado se refería a **información de carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas**, lo que tendría cabida en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (LTAIBG), de conformidad con el criterio interpretativo 6/2015 y la resolución 739/2020 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

**SEGUNDO.** Registrada la reclamación con el n.º 160/2024 CTPD, el 20 de diciembre de 2024 se envió a la reclamante la comunicación de inicio del procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

**TERCERO.** El mismo 20 de diciembre de 2024 se comunicó a la Comunidad de Madrid el inicio del procedimiento administrativo, se le dio traslado de la reclamación y del resto de la documentación disponible, y se le dio plazo común de quince días para la presentación acumulada de un informe en relación con el asunto y también de un escrito de alegaciones, de conformidad con el artículo 72 de la LPAC.

**CUARTO.** La Comunidad de Madrid dio respuesta, a través de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por escrito de alegaciones recibido el 14 de enero de 2025 en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos. En este escrito se abunda en los razonamientos que justificaron la inadmisión de la solicitud de acceso, insistiéndose en que lo solicitado se trata de información auxiliar.

**QUINTO.** El 16 de enero de 2025, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos dio traslado a la reclamante del escrito presentado por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, y se le confirió plazo de quince días para presentar sus alegaciones, de estimarlo oportuno.

La reclamante presentó su escrito en el registro del Consejo de Transparencia y Protección de Datos el cuatro de febrero de 2024. En él insiste en que la Comunidad de Madrid debió acceder a su solicitud, entendiendo que lo solicitado sí debe tener la consideración de información pública, Para ello, se apoya en una Resolución 0508/2020 del Consejo de Transparencia Buen Gobierno de España en la que se pedía acceso a las “comunicaciones del consejero con varios organismos, en relación al COVID-19 y las residencias de ancianos en la Comunidad de Madrid”. **Debe reseñarse que no se ha encontrado en el repositorio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno una resolución que se refiera al asunto referido con dicho número de registro.**

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) LTPCM, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuidas, entre otras funciones, 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 artículo 77 LTPCM, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

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

**TERCERO.** Tal como se expone en los Antecedentes, la reclamante solicitó de la Comunidad de Madrid el acceso a las comunicaciones intercambiadas entre cargos políticos o funcionarios de la Comunidad de Madrid y de la Generalitat de Valencia para pedir asesoramiento con el fin de elaborar el SMS de alerta enviado por el Gobierno Valenciano el pasado 29 de octubre.

La solicitud se basa en una información publicada el jueves 14 de noviembre por el Diario *El Mundo*, de acuerdo con cuyo titular “Valencia pidió a Madrid consejo por WhatsApp sobre el texto literal de la alerta de la DANA y tardó dos horas en enviarla” (no se aporta copia de la noticia y el acceso a la misma desde la web está limitado a suscriptores).

La solicitud fue inadmitida a trámite, como hemos reseñado, al entender la Comunidad de Madrid que concurre la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG. Según la Administración requerida, lo solicitado consiste en una información de carácter auxiliar o de apoyo. Se dice así en la resolución de inadmisión: “se trata de información auxiliar en la medida en que no ha sido relevante para la toma de decisiones, no constituye trámite de ningún procedimiento y no ha servido para conformar un criterio final de actuación por parte de la Administración de la Comunidad de Madrid”. Tanto la solicitante como la Administración reclamada insisten en sus respectivas posiciones en los escritos de alegaciones presentados ante este Consejo con posterioridad al inicio del presente expediente administrativo, de las cuales hemos dado cuenta en los Antecedentes de esta resolución.

**CUARTO.** En relación con la causa de inadmisión del artículo 18.1. b) de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno –de acuerdo con las funciones que le atribuye el art. 38.2 de la LTAIBG— adoptó el criterio interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, referido a lo que ha de entenderse por “información de carácter auxiliar o de apoyo” en el precepto, y solventando con ello las dudas que se pueden plantear al aplicar este límite legal de acceso a la información. De acuerdo con lo que en este criterio interpretativo se establece, la resolución que aplique este límite debe especificar las causas que lo motiven y su justificación legal o material, aplicada al caso. A continuación, se aclara, primero, que la lista que se contiene en el enunciado legal es meramente ejemplificativa, lo que exige ponderar en cada caso si nos hallamos ante una información que, en efecto, tiene la condición principal de auxiliar o de apoyo, aunque no encaje exactamente en la norma. Y, segundo, en coherencia con lo anterior, se mantiene una noción material y no formal de lo que es “información auxiliar o de apoyo”: es decir, que no basta para atribuir a la información de que se trate esa condición el simple hecho de que el soporte en el que se contiene esté denominado, formalmente, como “nota”, “borrador” o “informe auxiliar”, por ejemplo, sino que se precisa que, en efecto, en un plano material y atendiendo a su contenido, la información de que se trate tenga dicho carácter.

Establecidas esas premisas, el CI 6/2015 enumera las circunstancias que, de concurrir, permiten reconocer a la información contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, la condición de “información de carácter auxiliar o de apoyo”. De este modo, según el CTAIBG, podrá ser inadmitida a trámite una solicitud de acceso a la información pública 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.”

**QUINTO.** Expuesto lo anterior, pocas dudas se suscitan a este Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la adecuación a derecho de la respuesta dada por la Comunidad de Madrid a la ahora reclamante.

En efecto, al margen del interés periodístico que la información pueda tener (de hecho, se ha puesto de relieve que un medio de difusión nacional se refirió ya al asunto que motiva la solicitud de acceso), debe decirse que no nos hallamos ante información que encaje en la noción de “información pública”, desde el punto de vista del derecho de la transparencia. De acuerdo con el artículo 13 de la LTPCM, se entiende por información pública “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”. En sentido semejante, según el artículo 5 b) de la LTAIBG se entiende por información pública: “b) 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”.

Con este marco legal, no parece que una comunicación por vía telefónica y de carácter no oficial entre las autoridades autonómicas valencianas y la Comunidad de Madrid, pertenezca al ámbito de las funciones de esta última, lo que por sí solo es suficiente para descartar que nos encontremos ante una información pública, en los términos que se acaba de definir. Tal como se expone en el escrito de alegaciones de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, lo que se solicita no ha sido relevante para la toma de decisión alguna de la administración requerida —en el caso, la Comunidad de Madrid—: de hecho, la Comunidad de Madrid no ha adoptado decisión alguna en materia de gestión directa de la situación de crisis generada a consecuencia de la dana del pasado noviembre, asunto en el que se reparten las competencias la Comunidad valenciana y el Gobierno central; además, lo solicitado no constituye trámite de ningún procedimiento administrativo incoado ante la Comunidad de Madrid; ni tampoco ha servido para conformar un criterio final de actuación por parte de la Administración de la Comunidad de Madrid en una materia ajena a sus funciones.

Además, la respuesta dada desde la Comunidad de Madrid cumple con el estándar de motivación exigible. La administración requerida expone con claridad y sencillez, y de forma comprensible, las razones que le llevan a inadmitir la información solicitada, aplicando al caso la noción de “información auxiliar y de apoyo”, en los términos que marca el CI 6/2015, lo cual cumple con la exigencia establecida por el CTAIBG a efectos de aplicación del límite que establece el art. 18.1 b) de la LTAIBG.

La reclamante, en sus alegaciones, sostiene que la Comunidad de Madrid se niega a dar la información solicitada, a pesar de indudable interés público que presenta “al tratarse de una tragedia que terminó con la vida de más de 200 personas”. Insistimos en que no son conceptos semejantes el del “interés informativo” de unos hechos determinados y el que tales hechos merezcan la consideración de “información pública”, a efectos de la legislación de transparencia, por lo que nos remitimos a los argumentos ya expuestos al respecto.

Se cita igualmente por la reclamante (y de forma errónea) una resolución del CTAIBG de España, en la que, según se dice, se concedió el acceso a la información –citamos literalmente del escrito de alegaciones— contenida en las “comunicaciones del consejero con varios organismos, en relación al COVID-19 y las residencias de ancianos en la Comunidad”. Desde el máximo respeto a este razonamiento, debe reconocerse que el argumento no resulta de aplicación al presente caso, dado que los términos de comparación no son equivalentes en los dos asuntos. En el caso sometido ahora a la decisión del Consejo de Transparencia y Protección de Datos nos encontramos ante un supuesto en el que la administración con competencias en la gestión de la dana se dirige oficiosamente a otra administración, al parecer, solicitando apoyo informativo, pero al margen de cualquier protocolo público de actuación, fuera de las competencias de la Comunidad de Madrid y sin integración en expediente administrativo alguno. En el caso al que se refiere la reclamante, de otro modo, se trataba de una solicitud de información que afectaba directamente al ámbito de la gestión pública de la administración requerida, lo cual constituye un hecho diferencial como para entender aplicable al presente caso la solución dada entonces al que se ofrece de contraste. En estas condiciones, no es posible entender aplicable al presente caso la solución dada entonces, siendo los términos de comparación diferentes en uno y otro caso.

**SEXTO.** Debe tenerse en cuenta también, aunque no haya sido alegado por la reclamante ni por la Comunidad de Madrid, que la información solicitada se refiere a unos hechos que están siendo actualmente objeto de investigación por el Juzgado de Instrucción n.º 3 de Catarroja, Valencia, por lo que resulta de aplicación al caso el límite de acceso a la información del artículo 14.1. e) de la LTAIBG: “La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”. De acuerdo con la información disponible, de conocimiento general, en dicho procedimiento se está investigando la posible responsabilidad penal en que podrían haber incurrido determinadas autoridades de la Generalitat valenciana durante las horas previas, coetáneas y posteriores de gestión de la dana, en noviembre de 2024. Por esa razón, se entiende que, en el caso de que nos encontrásemos ante una información pública en los términos del artículo 13 de la LTPCM, nos hallaríamos muy probablemente ante ese límite legal.

Como hemos establecido en nuestra Resolución 30/2024, mientras el asunto esté bajo el control de la jurisdicción penal, “por imperativo del principio de exclusividad jurisdiccional (enunciado en el artículo 117.3 de la Constitución española de 1978), solo la jurisdicción penal está en condiciones de ponderar si la información contenida en los documentos cuya publicidad se solicita afecta o no a la investigación judicial o si puede conducir a la destrucción de pruebas o a la sustracción de los delincuentes de la acción de la justicia, es decir, el propio órgano judicial competente y responsable de la investigación. Ni la reclamante ni este Consejo pueden asumir el rol del juez de instrucción para efectuar dicho juicio de ponderación, quien además tiene mejor y cabal conocimiento, en toda su dimensión, de las circunstancias de la investigación que se está siguiendo”.

Este razonamiento se ve reforzado por la doctrina que emana de la Sentencia del Tribunal Supremo (sala de lo contencioso-administrativo) n.º 645/2022, de 31 de mayo, en la que se estima un recurso de casación promovido contra una Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. En lo que aquí interesa, la STS 645/2022 estableció que carecía de fundamento ordenar la entrega de la documentación –dados los términos del artículo 13 y la disposición adicional primera, de la Ley 19/2013—, “en la medida que compete al Tribunal de Cuentas ponderar si la divulgación de los documentos solicitados, por su contenido específico, podría suponer una merma de las garantías procesales de las partes afectadas”.

Ello al margen de que el acceso a las comunicaciones telefónicas y telemáticas, como es el caso, está sometido a la garantía del artículo 18.3 de la Constitución: “Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial”. El precepto constitucional, que tiene rango de derecho fundamental y que obliga directamente a los poderes públicos, establece la garantía jurisdiccional para acceder a las comunicaciones como las que afectan a la solicitud de acceso a la información. En nada afecta que se trate de comunicaciones planteadas entre órganos públicos, toda vez que la norma constitucional no discrimina (como si se hace, por ejemplo, a efectos de registro domiciliario), entre comunicación privada u oficial. En coherencia con el precepto constitucional, parece lo razonable que la reclamante solicite acceso a la información solicitada directamente a la jurisdicción ordinaria, garante constitucional del derecho fundamental al secreto de las comunicaciones.

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.

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: 2025.05.22 10:37