



Resolución: RDA021/2023

Nº Expediente: [REDACTED] / RDACTPCM157/2022.

Reclamante: [REDACTED]

Administración reclamada: Dirección General de Política Financiera y Tesorería de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid.

Información reclamada: Informe jurídico sobre convenio de colaboración con la asociación MADRID NETWORK.

Sentido de la resolución: Estimación.

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 29 de abril de 2022 se recibe por este Consejo reclamación de D. J. [REDACTED], frente a la resolución de inadmisión de su solicitud de acceso acordada por la Dirección General de Política Financiera y Tesorería de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid con fecha 25 de abril de 2022. En concreto, el reclamante solicitó el acceso a la siguiente información:

Copia del informe encargado a Uría Menéndez Abogados S.L.P sobre el convenio de colaboración firmado entre la asociación empresarial de interés general Madrid Network y la Consejería de economía y Hacienda, según se recoge en el expediente de contratación A/SER010783/2017.



SEGUNDO. El 30 de mayo de 2022, este Consejo admitió a trámite la reclamación y dio traslado de la misma al director general de Política Financiera y Tesorería de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, solicitándole la remisión de las alegaciones que considere convenientes, así como copia del expediente y, en general, toda la información o antecedentes que puedan ser relevantes para resolver la señalada reclamación.

TERCERO. El 23 de junio de 2022, este Consejo recibió escrito de alegaciones firmadas por el director general de Política Financiera y Tesorería de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, en el que se reafirmaba en los motivos de inadmisión que fueron alegado en la resolución de inadmisión de la solicitud inicial. Dichos argumentos se extractan a continuación:

“La Resolución de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería, de 25 de abril de 2022, inadmitió la solicitud de información pública en la que se peticiona copia del informe encargado a Uría Menéndez Abogados S.L.P. sobre el convenio de colaboración firmado entre la asociación empresarial de interés general Madrid Network y la Consejería de Economía y Hacienda (05-OPEN-00085.7/2022) al concurrir, como ha sido plenamente argumentado en dicha Resolución, la causa de inadmisión descrita en el artículo 18.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el criterio interpretativo antes referido emanado del Consejo de la Transparencia, toda vez que se ha solicitado un informe interno en poder de la Administración que no expresa el parecer de la Administración, no goza de la naturaleza preceptiva en ningún procedimiento y no ha servido de motivación a resolución final administrativa alguna.”



Como en cualquier otro procedimiento administrativo, las solicitudes de información pública están sujetas a causas de inadmisión. Así, no puede satisfacerse la petición del solicitante, por las razones aducidas en los fundamentos de derecho de la resolución, al actuar la causa de inadmisión antes referida y que actúa automáticamente por ministerio de la ley.

La condición de profesional de la comunicación en el ejercicio de su actividad no otorga un plus especial de legitimación o preferencia de acceso a la información pública, ya que el titular de este derecho es genérico, “todas las personas”, de forma que la existencia de una causa de inadmisión no decae atendiendo a la profesión del solicitante. En relación con esto procede recordar que no ha de confundirse el derecho a recibir libremente información veraz, consagrado en el artículo 20.d) de la Constitución, del derecho de acceso de información pública regulado en la normativa sobre transparencia. Se trata de derechos de naturaleza y aplicación diferenciada, y ambos operan con límites e incluso esos límites, como es el presente supuesto, pueden conducir directamente a una inadmisión.

Por todo lo anterior, esta Dirección General considera conforme a derecho la Resolución de inadmisión de referencia objeto de reclamación y estima que ha de desestimarse la reclamación presentada contra ella.”

CUARTO. El 24 de junio de 2022, se dio traslado al reclamante del escrito de alegaciones planteadas por la entidad requerida, concediéndole un plazo de 10 días para que este presentase alegación al respecto de dicho escrito si a su derecho lo considera conveniente, sin que se haya recibido por este Consejo alegaciones por su parte.



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. La Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, la “LTPCM”) reconoce en su artículo 30 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. El artículo 5.b) de la misma establece que por información pública se debe entender como *“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”*.

El derecho de acceso, por tanto, se ejerce sobre una información existente y en posesión del organismo que recibe la solicitud, ya sea porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por ley. La información que ha sido solicitada por el reclamante reúne las características fijadas por la norma citada para ser considerada como información pública, y por ello, sujeta al régimen de acceso establecido en la normativa de transparencia.

SEGUNDO. El artículo 47 y siguientes y el 77 de la LTPCM, así como el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, reconocen la competencia de este Consejo para resolver las reclamaciones que se presenten en el ámbito del derecho de acceso a la información.

TERCERO. El artículo 2 de la LTPCM establece que las disposiciones de esa ley serán de aplicación a: *“...f) ..., las entidades que integran la administración local...”*, mientras que la Disposición Adicional Octava señala que “Corresponde



al Consejo de Transparencia y Participación 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 ayuntamientos de la Comunidad”.

Conviene establecer que, con carácter previo al análisis del fondo de la reclamación, el Ayuntamiento como administración local de la Comunidad de Madrid, se encuentra sujeta al íntegro cumplimiento del mandato legal instaurado por la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, la “LTAIPBG”) y la LTPCM, complementando dicho régimen legal básico con los criterios de interpretación dictados en aplicación de los límites del derecho constitucional de acceso a la información elaborado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Y la presente resolución se acordará bajo el marco de dicha normativa y criterios de interpretación.

CUARTO. La administración reclamada basa la denegación de la solicitud de acceso a la información en la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.b) de la LTAIPBG, por la que se habilita la desestimación de una solicitud de acceso a la información pública cuando la documentación requerida por el interesado entra dentro de la categoría legal de; *“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”.*

Para justificar el motivo de inadmisión citado, la entidad pública alega, de forma razonada, que dicha información, es decir, el informe jurídico emitido por la sociedad Uría Menéndez Abogados, S.L.P en el marco de un contrato de servicios, resulta ser un documento auxiliar o de apoyo para la concesión de una serie de préstamos subvencionados por la Comunidad de Madrid a la asociación Madrid Network.

Si bien la administración ha fundamentado los motivos por los cuales entiende que dicha información no debe ser proporcionada al reclamante, este



Consejo no puede validar dichos razonamientos, ya que se considera que la premisa principal sobre la que parte la Consejería para la denegación es errónea.

Es decir, la administración valora que la información solicitada tiene carácter auxiliar dentro de la operación concluida entre la Comunidad de Madrid y la Asociación Madrid Network (argumento que tampoco se comparte como se desarrollará más adelante), no obstante, la Consejería parece olvidar que el informe en sí mismo se obtiene a través de un procedimiento administrativo de contratación pública y por ello, el acceso a su contenido debería ser garantizado.

A este respecto, el solicitante, en el escrito de reclamación dirigido a este Consejo, expuso los antecedentes de la emisión de dicho informe jurídico, señalando lo siguiente:

“La Consejería de Economía, Empleo y Hacienda inicia el 24 de julio de 2017 el expediente de contratación ut supra, que adjudica finalmente al citado despacho de abogados el 4 de diciembre de 2017, con un impacto presupuestario de 60.500 euros.

La información solicitada hace referencia al resultado de un contrato de servicios entre la Comunidad de Madrid y el despacho de abogados y no al procedimiento mediante el que se licitó, por lo que la afirmación que hace la administración pública en su segundo fundamento de derecho – “la información del contrato y la gestión administrativa relacionada es accesible a través del Portal de la Contratación pública de la Comunidad de Madrid” – es una respuesta insuficiente a la petición de información, por no decir absolutamente ajena, ya que el informe solicitado no es accesible para la ciudadanía, ni en el citado portal, ni en ningún otro sitio web de la Administración.”



Como bien indica el reclamante, el informe es el resultado de la prestación de servicios concertados con el despacho Uría Menéndez Abogados, S.L.P y dicho contrato se ha articulado con sujeción a un procedimiento administrativo de licitación y adjudicación pública, tramitado bajo lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, la “LCSP”).

Se debe recordar que el régimen jurídico previsto para la contratación en el sector público debe respetar en todo caso el mandato contenido en el artículo 1.1 de la norma citada, que dispone; *“transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.”* . Y esta disposición procede interpretarla conforme al artículo 132 de la LCSP, que exige que la actuación de los órganos de contratación se ajuste a los principios de proporcionalidad y transparencia.

Cabe afirmar que, si bien la LCSP persigue objetivos y finalidades distintos a los fijados por la normativa básica en transparencia, ambos regímenes pueden llegar a ser complementarios en muchos aspectos, como puede ser a la hora de garantizar una mayor eficiencia en la gestión y destino de los recursos públicos en materia de contratación.

El contrato de servicios que suscribió la Comunidad de Madrid con el despacho se entabló en el marco de un procedimiento administrativo de contratación pública, y el informe que finalmente se emitió es el resultado del cumplimiento de la prestación de servicios contratada.

Por lo tanto, desde la perspectiva del procedimiento administrativo de contratación, la información solicitada por el reclamante no puede recibir la calificación de documento auxiliar o de apoyo, sino de documento principal



sobre el cual giró la tramitación de un procedimiento administrativo, y que una vez concluido por la entidad contratada, pasó a ser propiedad de la Comunidad de Madrid, administración que ostenta los derechos de autor y tiene la potestad de autorizar y proceder a la distribución y reproducción del contenido de dicho informe, tal y como se establece en el pliego de condiciones.

Tan solo con base a los argumentos que se han desarrollado hasta ahora, bastaría para estimar la solicitud de acceso planteada por el reclamante, dado que nos encontramos ante un documento de contenido técnico jurídico a disposición de la entidad requerida, quien lo ha obtenido a través del ejercicio de sus funciones y competencias en el marco de un procedimiento administrativo de contratación.

QUINTO. Sin perjuicio de las cuestiones indicadas anteriormente, conviene entrar a analizar y ponderar si procede estimar en todo o en parte los motivos alegados por la administración con base al artículo 18.1.b) de la LTAIPBG, si se considera, como hace la administración, que la información solicitada se trata de documentación auxiliar o de apoyo entre administraciones, o por si el contrario, se trataría de una información principal o de naturaleza finalista, que ha contribuido en el proceso de toma de decisión de la Consejería en el marco del procedimiento de concesión de un conjunto de préstamos subvencionados a la asociación Madrid Network.

Sobre los puntos señalados, la entidad requerida ha manifestado lo siguiente:

“Como se puso de manifiesto en la Resolución impugnada, un informe de las características del emitido por Uría Menéndez Abogados contiene valoraciones jurídicas personales del autor que no constituyen la posición de la Comunidad de Madrid sobre el asunto. El informe ayuda a tener juicios de valor y conocimiento para posibles actuaciones de la Comunidad de Madrid en la materia, pero es ajeno totalmente al carácter de informe preceptivo, pues no



forma parte ningún procedimiento administrativo y, además, no ha sido incorporado como motivación de una decisión final. Por tanto, cualquier manifestación del reclamante en torno a ese vínculo indisoluble que parece defender entre el informe y la actuación administrativa carece de virtualidad y no resulta más que una opinión subjetiva que no se compadece con la realidad.”

A la hora de resolver la cuestión planteada, se tendrán en cuenta los criterios asentados del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dictados para la resolución de la concreta causa de inadmisión que nos ocupa. Este órgano de garantía ha perfilado los parámetros que deben regir el proceso de aplicación y reconocimiento de dicha causa, enumerando un conjunto de requisitos legales que deben concurrir necesariamente para apreciar la causa analizada.

Asimismo, esta labor de ponderación debe partir de la consideración de la protección del derecho de acceso a la información pública como un interés público superior y este habilita a *todas las personas* el acceso a la información pública. Por lo que este, tal y como ha sido configurado y las propias finalidades de la normativa en materia de transparencia, ha sido dotado de unos márgenes normativos amplios y garantistas. Debido a ello, la aplicación de limitaciones es restrictiva y se exige que, de entenderse que existen motivos para denegar el acceso o limitarlo ya sea por cuestiones intrínsecas a la información solicitada o por la existencia de un conflicto de intereses, se fundamente de forma proporcionada y razonada.

Así lo exige el mismo Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, donde plantea: *“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.”

La causa de inadmisión regulada en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG habla de *“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.”*

Traduciendo dicha exigencia al caso que nos ocupa, se puede comprobar que la Consejería entiende que el informe requerido es meramente auxiliar y no preceptivo. No obstante, dicha apreciación es inespecífica y si se atiende al objeto del conforme fijado en los pliegos del convenio de prestación de servicios firmado, difícilmente se puede considerar que en este se expongan meras opiniones personales del autor o que estas no tengan efecto sobre la decisión a adoptar por el órgano administrativo.

Recordar que, tal y como se establece en el pliego de condiciones, el objeto del informe es *“la realización de un análisis de carácter económico, jurídico, presupuestario, financiero y contractual de la ejecución del Convenio de Colaboración firmado entre la Asociación Empresarial de Interés General Madrid Network y la Consejería de Economía y Hacienda con fecha 23 de mayo de 2011, que comprenda el análisis de la relación existente entre la Comunidad y MN y la relación que podría establecerse entre la Comunidad de Madrid y las entidades asociadas a MN y la elaboración del correspondiente informe.”*

Por lo que se puede concluir que la finalidad perseguida con dicho informe es recoger un conjunto de elementos fácticos derivados de la contratación celebrada por la administración con la asociación Madrid Network.



Este no tiene como objeto recoger las opiniones del órgano contratante y la información no tiene carácter auxiliar con respecto de la operación suscrita, sino que está destinada a recabar y analizar los datos más relevantes de la operación, tanto a nivel jurídico como económico financiero, otorgando a la administración un conocimiento más extenso y global del convenio suscrito.

Por ejemplo, para comprender el efecto que podría tener la información recogida en dicho documento sobre la decisión final de la administración, si en el mismo se hubiesen detectado deficiencias en el diseño de la operación o contingencias de riesgo para la entidad requerida, cabe presumir que este tendría un impacto más que evidente en la actuación de la administración, así como en la adopción de decisiones al respecto. Esto es, el informe indicado presenta una notable relevancia con respecto de la actuación de la administración.

En el sentido indicado, se pronuncia el criterio interpretativo 006/2015, de 12 de noviembre de 2015, dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que exige:

“Debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la ley 19/2013 para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación. Estas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar.”

Por lo que no cabe calificar dicha información como un mero documento auxiliar que circula entre administraciones para apoyar la tramitación de las ayudas concedidas, sino que se trata del resultado final de un procedimiento administrativo de contratación de servicios que ha finalizado con la emisión de un informe por un tercero, cuyo contenido versa sobre elementos fácticos y



objetivos de la operación de subvención acordada por la Consejería, y bajo dichas consideraciones, el informe requerido debe ser calificado como información pública cuyo acceso esta garantizada por la normativa básica en materia de transparencia.

SEXTO. Por lo anterior, este Consejo debe estimar la presente reclamación y requerir a la Consejería para que haga entrega de la información relativa al informe encargado a Uría Menéndez Abogados, S.L.P sobre el convenio de colaboración firmado entre la asociación empresarial de interés general Madrid Network y la Consejería de economía y Hacienda, según se recoge en el expediente de contratación A/SER010783/2017, teniendo en cuenta al momento de su puesta a disposición la regla ya consolidada que indica que en los supuestos de existencia de datos de carácter personal no especialmente protegidos se debe previamente ponderar la prevalencia o no del interés público sobre el conocimiento de dichos datos; que deberán entregarse si tal interés se justifica con motivos razonados.

Si se diera el supuesto contrario, es decir, si al realizar la ponderación se considera con motivos razonados que prima la protección de los datos personales, se debe proceder a la anonimización de los mismos antes de la entrega de la información, de acuerdo con lo regulado en la legislación básica sobre derecho de acceso a la información.

RESOLUCIÓN

En atención de todos los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad Autónoma de Madrid ha decidido,



PRIMERO. ESTIMAR la Reclamación con número de expediente [REDACTED] [REDACTED] 22 presentada en fecha 29 de abril de 2022 por D. [REDACTED] por constituir su objeto información pública.

SEGUNDO. Instar al director general de Política Financiera y Tesorería de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid a que en el plazo de 20 días hábiles entregue al reclamante la información solicitada relativa al informe encargado a Uría Menéndez Abogados, S.L.P sobre el convenio de colaboración firmado entre la asociación empresarial de interés general Madrid Network y la Consejería de economía y Hacienda, según se recoge en el expediente de contratación A/SER010783/2017, remitiendo al Consejo testimonio de las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del contenido de la presente resolución.

TERCERO. Advertir que si no se diera cumplimiento al contenido de la presente resolución o lo hiciera de forma parcial o defectuosa, el Área a la que corresponda la tramitación de la reclamación, o el Pleno en los casos que le corresponda, remitirán los correspondientes requerimientos instándole al cumplimiento íntegro de la misma y, de no atenderlos, se podrá remitir el expediente a la Presidencia del Consejo para que inicie el procedimiento sancionador regulado en el Título VI de la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de todo ello se dejará constancia en el informe que el Consejo remite anualmente a la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento de Funcionamiento y Organización del Consejo de Transparencia y Participación, esta resolución tiene carácter ejecutivo y será vinculante para los sujetos obligados por la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento



Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y el artículo 37 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, esta resolución pone fin a la vía administrativa.

Madrid, en la fecha que figura en la firma.

Rafael Rubio Núñez. Presidente.

Responsable del Área de Publicidad Activa y Control

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero.

Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana

Antonio Rovira Viñas. Consejero.

Responsable del Área de Acceso a la información

Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa y en un plazo de dos meses desde el día siguiente a la notificación de esta, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.