



Resolución: RDA301/2023

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM008/2023

Reclamante: [REDACTED]

Administración reclamada: Radio Televisión Madrid S. A.

Información reclamada: Memoria de ejecución e informe de Convenio.

Sentido de la resolución: Estimación.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 3 de enero de 2023, [REDACTED] solicitó a Radio Televisión Madrid S.A. la siguiente información:

“Copia o enlace a:

- Memoria de ejecución del convenio.*
- Informe firmado por el Director financiero de RTVM.*
- Certificado de que las actuaciones y costes justificados se ajustan a lo previsto ... en el punto cuarto del Convenio de 9 de septiembre de 2022 entre la Comunidad de Madrid y Radio Televisión Madrid S.A.U para impulsar una visión completa y actual de la educación madrileña en los medios de comunicación, publicado en el BOCM de 28 de octubre de 2022.*



- Y enlace al programa de Madrid directo donde se trató el punto que indica que el Convenio “Becas_Pantallazo en plató en el directo del programa: se emplearon grafismos con los datos sobre el aumento de becas: bachillerato es la que mas crece, de 7, 39 millones de euros a los 43,4 actuales. Se hablará con una familia que ha solicitado la beca de bachillerato.”

SEGUNDO. Radio Televisión Madrid S.A. (en adelante, RTVM) resuelve el 19 de enero de 2023 estimar parcialmente la solicitud de información presentada y suministra el enlace al programa solicitado e inadmite el resto por entender que la información relativa al Convenio de colaboración es, *“en realidad, meros informes internos entre las entidades firmantes del referido Convenio, no siendo obligatoria la entrega de esta documentación por estar incluida en las causas de inadmisión del artículo 18 apartado b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”*.

TERCERO. Con fecha de 20 de enero de 2023, [REDACTED] presenta una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid alegando que no hay motivos para inadmitir parcialmente su solicitud ya que no debería considerarse mera información interna la documentación acreditativa de la ejecución de un convenio publicado en el BOCM, máxime cuando lo solicitado aparece recogido en la cláusula cuarta.

CUARTO. El 20 de enero de 2022, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, al amparo de los artículos 47 y siguientes de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid admite a trámite la reclamación y solicita el 28 de febrero de 2023 a



Radio Televisión Madrid S.A. que remita las alegaciones que considere oportunas.

QUINTO. Con fecha de 13 de abril de 2023, Radio Televisión Madrid S.A. insiste en su resolución de admisión parcial y alega lo siguiente:

1°. Que el objeto del Convenio de 9 de septiembre de 2022 entre la Comunidad de Madrid y Radio Televisión Madrid S.A.U. para impulsar una visión completa y actual de la educación madrileña en los medios de comunicación (BOCAM de 28 de octubre de 2022) fue articulado para que la Comunidad de Madrid y RTVM trasladasen a los ciudadanos una visión completa y actual de la educación madrileña en la programación de los diferentes canales de difusión de RTVM. En concreto, la colaboración se prestaría para la difusión de denominada *“la semana de la educación”*.

2°. Que el artículo 34 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid remite a las causas de inadmisión de la normativa estatal para inadmitir una solicitud de información, razón por la cual se ha alegado como causa de inadmisión el artículo 18.1 apartado b) de la Ley 19/2013, de 19 de abril, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno.

3°. Que, de conformidad con el artículo 18.1 b) de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el Criterio interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno los documentos solicitados por el reclamante, serían meros informes internos al no ser decisorios para el cumplimiento del Convenio o de cualquier otra cuestión en relación con el mismo, *“en cuanto a que se está ante informes no*



preceptivos por la normativa que no deben incorporarse como motivación de una decisión final.”

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. En cuanto al órgano competente para resolver la reclamación, de conformidad con el artículo 24.6 de la Ley 19/2013, de 19 de abril, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno (en adelante LTAIBG), el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley.

Tal disposición prevé en su apartado 1: *“La resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas”.*

En desarrollo de esta previsión, los artículos 47 y 77 b) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTPCM) atribuyen al Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones desestimatorias, total o parcial de las solicitudes de



acceso a la información dictadas por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Añadiendo el artículo 6 b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid que la competencia para resolver, en estos casos, corresponderá al Pleno de este órgano.

Al interponerse la reclamación contra una resolución dictada Radio Televisión Madrid S.A., empresa pública de la Comunidad de Madrid por el artículo 8 de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre de Radio Televisión Madrid, de conformidad con el artículo 2 de la LTPCM se considera una reclamación interpuesta contra una entidad pública de la Comunidad de Madrid y por tanto su resolución corresponderá al Pleno del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDO. En cuanto a la normativa aplicable, recuerda la STC 104/2018, de 4 de octubre, que, *el principio constitucional de “acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”, no sólo incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, sino que exige “garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas.” Ello supone que la mayor parte de la regulación del derecho de acceso a la información pública cumpla una función típica de las normas de “procedimiento administrativo común” [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 9 b)]”. Por lo tanto, los artículos de la LTAIBG, reguladores de este derecho se han dictado “legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del “procedimiento administrativo común” (art. 149.1.18 CE) (STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ. 5).*



Luego, para resolver cualquier cuestión que se suscite en relación con el derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Madrid, además de a la LTPCM, habrá que acudir a los artículos 12 a 24 del capítulo III del Título Preliminar de la LTAIBG, que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional y la disposición final octava de la LTAIBG, son legislación básica del Estado (salvo el apartado 2 del artículo 21).

Al interponerse la presente reclamación contra la inadmisión de información sobre un Convenio de Colaboración, junto con la normativa anterior, habría que acudir a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al Decreto 48/2019, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, y al Convenio de 9 de septiembre de 2022 entre la Comunidad de Madrid y Radio Televisión Madrid, S.A.U., para impulsar una visión completa y actual de la educación madrileña en los medios de comunicación.

Pero, además, conforme se desprende del Preámbulo de la LTPCM, *“en la interpretación de la aplicación de los límites del derecho de acceso a la información el Consejo de Transparencia y Participación, en todo caso, seguirá el criterio conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos y, la interpretación de las causas de inadmisión se adaptará a los sucesivos criterios establecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid”*.

Por ello, en el presente informe, se acudirá no sólo a la normativa antedicha sino también a la jurisprudencia y a los criterios interpretativos dictados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.



Al solicitar el reclamante la información relativa a la ejecución de un convenio de colaboración y alegar RTVM que es información interadministrativa y por ello su suministro esta incurso en la causa de inadmisión del apartado b) del artículo 18.1 LTAIBG, habría que analizar primero la naturaleza jurídica de los convenios de colaboración al objeto de determinar si son o no información pública conforme a las leyes de transparencia. Y, una vez aclarado lo anterior, averiguar si como alega RTVM la documentación solicitada por el reclamante está incurso en la causa de inadmisión del apartado b) del artículo 18.1 LTAIBG.

TERCERO. De los convenios de colaboración como objeto de publicidad. 1. De las obligaciones de publicidad activa.

Los convenios de colaboración se definen en el artículo 47.1 LRJSP como *“los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”*.

Lo que se reitera en el artículo 2.1 del Decreto 48/2019, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid al decir: *“Tendrán la consideración de convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por la Administración General de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos, entidades de derecho público y demás entes de la Administración Institucional cuya naturaleza jurídica sea de derecho público, con otras Administraciones públicas, entidades de derecho público, universidades públicas o con sujetos de derecho privado para la consecución de un fin común”*.

Conforme a estas definiciones, los convenios de colaboración tienen siempre naturaleza jurídico-administrativa, pues sólo se pueden suscribir por sujetos de derecho público, entre sí (en cuyo caso reciben el nombre de convenios interadministrativos (art. 47.2 de la LRJSP) o con una entidad de derecho privado.



Pero además, aunque el Capítulo VI del Título Preliminar de la LRJSP (artículos 47 a 53) y el Decreto 48/2019 por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid reconozcan la capacidad de todas las Administraciones públicas para suscribir convenios sin limitaciones materiales, el artículo 48. 3 LRJSP exige que tengan como *“objetivo mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*.

Consecuencia de esta finalidad es que tanto la LRJSP como el Decreto 48/2019 para la actividad convencional de la Comunidad de Madrid y las Leyes de Transparencia, exigen que estos convenios sean objeto de publicación en el Boletín de la Comunidad y de publicidad activa en los portales de transparencia.

Así, el artículo 48 LRJSP y el artículo 13 del Decreto 48/2019 para la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, obligan a su inscripción en el Registro de Convenios y Protocolos; a su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y a darles publicidad activa.

En concreto, el artículo 13 del Decreto 48/2019 establece para la actividad convencional de la Comunidad de Madrid que: *“1. Corresponderá a cada secretaría general técnica, a instancia del centro directivo competente, la publicación íntegra de los convenios en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, en los veinte días siguientes a su firma en los términos del artículo 23.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.*

2. Asimismo, sin perjuicio de otros medios de publicidad, desde el Registro de Convenios y Protocolos se facilitará al Portal de Transparencia la información exigida en el artículo 8.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y en el artículo 23.1 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, con mención de las partes



firmantes, su objeto, obligaciones económicas, plazo y condiciones de vigencia, objeto y fecha de las distintas modificaciones realizadas y boletín oficial en que fue publicado y registro en el que está inscrito”.

Por esta razón, cualquier Administración o sujeto de derecho público que suscriba un convenio estará obligado tanto a publicarlo en el Boletín de la Comunidad como en su Portal de Transparencia.

El Convenio del que trae causa el presente informe, articula la colaboración entre la Comunidad de Madrid y RTVM para trasladar a los ciudadanos una visión completa y actual de la educación madrileña a través de los distintos canales de difusión de RTVM. Fue publicado en el BOCM núm. 257 de 28 de octubre de 2022 y es objeto de publicidad activa en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid.

Ahora bien, aún cuando cabría pensar que con la publicación del Convenio en el BOCM y en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se le ha dado suficiente publicidad activa, el Tribunal Supremo en su doctrina constante recuerda que, cuando la LTAIBG *“dice que toda persona tiene derecho a acceder a la información pública es una proyección del control ciudadano a los poderes públicos y de promoción de la participación ciudadana...es el acceso y publicidad en base al principio de transparencia que debe regir en el devenir de las Administraciones públicas, de una información que resulte valiosa, no sólo para ellos, sino para todos los ciudadanos en general y cuyo cumplimiento no puede hacerse eficaz sino a través de los mecanismos ideados, esto es, el libre acceso a la información y su publicidad”.*

Y, añade, que *“esta obligación de todas las Administraciones públicas supone que la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en los correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados, y preferiblemente en formatos reutilizables. (...) lo que se comprende y regula en el primer bloque*



que se desarrolla en la Ley bajo la rúbrica de “transparencia de la actividad pública” (STS 3993/2022, de 4 de noviembre de 2022, R C-A núm. 236/2021, Ver también SSTS 871/2022, 1565/2020 de 19 de noviembre de 2020 R C-A núm. 4614/222019 y 187/2020, de 29 d3e diciembre de 2020 RC-A núm. 7045/2019).

Por esta razón, el Alto Tribunal ha recordado que el artículo 2 LTAIBG extiende las disposiciones de la publicidad tanto activa como pasiva a todas las Administraciones públicas y a casi todos los entes que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por Ley, tienen atribuidas funciones específicas. Por ello, todos los sujetos incluidos en este precepto tienen obligación de cumplir no sólo con la publicidad pasiva sino también con la activa (STS 483/2022, de 7 de febrero de 2022, recurso de casación C-A núm. 6829/2020).

En esta misma línea, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid dirá que, la LTAIBG tiene un triple alcance: *“incrementar y reforzar la transparencia en la activada pública - que se articula a través de las obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas-; reconoce y garantiza el acceso a la información - regulado como derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo-, y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento, lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública”.*

A su vez, el Criterio Interpretativo 2/2019 de 20 de diciembre del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concluye que *“la publicidad activa constituye uno de los dos grupos de medidas que articula la Ley para garantizar la transparencia de la actividad pública y posibilitar la rendición de cuentas”.*



Al establecer el artículo 23 LTPCM que los *“sujetos incluidos en el artículo 2 harán pública y mantendrán actualizada la relación de convenios celebrados por sus órganos y por los organismos y entidades dependientes de la misma con otras Administraciones públicas y otros sujetos, públicos o privados”*, RTVM como empresa pública incluida en el ámbito de aplicación de la LTPCM (en el art. 2.1 b) debería también publicar en su Portal de Transparencia el Convenio objeto del presente informe, so pena de incurrir en la responsabilidades derivadas de la LTPCM.

Por otro lado, respecto a la publicidad pasiva o derecho de acceso a la información pública, su ámbito objetivo de aplicación se delimita de manera muy amplia en el artículo 5 LTPCM, de manera casi idéntica al artículo 13 LTAIBG: *“Se entiende por información pública los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones”*.

En función de lo anterior, el Tribunal Supremo, recuerda que: *“Esta delimitación objetiva del derecho de acceso se entiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*. (STS 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020).

En el presente caso, a pesar de que RTVM no niega tener la documentación solicitada por el reclamante, pues es una de las partes firmantes del Convenio del que trae causa la información solicitada, considera que no debe suministrarla por entender que la documentación relacionada con la ejecución de un convenio es documentación interna entre las entidades firmantes de éste.



Sin embargo, de la doctrina de los tribunales y de los preceptos de las leyes no se desprende que por estar las Administraciones públicas obligadas a la publicidad activa queden exoneradas de sus obligaciones de publicidad pasiva.

Si el artículo 48 de la LRJSP y el artículo 13 del Decreto 58/2019 por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid exigen la publicación de los convenios en el Boletín Oficial de la Comunidad y el artículo 23 de la LTPCM obliga a las partes firmantes del mismo a publicar en sus respectivos portales de transparencia los convenios de colaboración especificando: *“las partes firmantes, el objeto, con indicación de las actuaciones o actividades comprometidas y los órganos o unidades encargados de la ejecución de las mismas, las obligaciones económicas, con indicación de las cantidades que corresponden a cada una de las partes firmantes, el plazo y condiciones de vigencia, el objeto y la fecha de las distintas modificaciones realizadas durante su vigencia, el Boletín Oficial en que fue publicado y el Registro en el que está inscrito”*, el resto de la documentación que conforma el expediente administrativo de un convenio, como serían las actuaciones preparatorias y sus diligencias de ejecución debería poder ser objeto de publicidad pasiva.

Llegar a la conclusión contraria sería tanto como negar el derecho de acceso a la información de los convenios de colaboración.

Por esta razón, aún cuando el Convenio del que trae causa el presente informe sea un convenio interadministrativo, publicado en el BOCM y objeto de publicidad activa, no se considera conforme a derecho el alegato de RTVM de que la documentación relativa a su ejecución sea meramente interna entre las partes firmantes.

CUARTO. En cuanto a la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) LTABG, al ser el concepto de información pública muy amplio en su reconocimiento y regulación legal, toda aquella causa que limite o inadmita una solicitud de



información se ha de interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva. Por ello dirá el Tribunal Supremo que: *“cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión...debe ponerse en relación con el concepto amplio de derecho a la información regulado en la LTAIBG, que impone una interpretación estricta, cuando no restrictiva de las causas de inadmisión a trámite de solicitudes de información. Lo que exige, en todo caso, que estas limitaciones o inadmisiones se apliquen atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y del 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”*. (en las SSTs de 16 de octubre de 2017, recurso C-A núm. 75/2017 y de 25 de marzo de 2021, recurso C-A núm. 2578/2020).

1. El artículo 18.1 b) LTAIBG establece 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 lo que habría que añadir el artículo 40.2 b) LTPCM que dice que: *“No podrá considerarse información de carácter auxiliar o de apoyo los informes preceptivos ni aquellos otros documentos que sin serlo hayan servido de forma total o parcial, en su caso, directamente de motivación a resoluciones”*.

A pesar de que la LTPCM aclara un poco más que es lo que ha de entenderse como información auxiliar o de apoyo, ninguno de estos dos preceptos la define de manera clara.

En una primera aproximación al concepto, el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, tras definir en el apartado 1 lo que es un expediente administrativo y especificar en el apartado 4 que *“no formará parte del*



expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo”, hace una primera aproximación a lo que se puede entender por información de este carácter. Y, por ello dirá que la información auxiliar es “la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”.

El Tribunal Supremo ha entendido que *“la previsión contenida en el apartado 4 de dicho precepto, que permite excluir del expediente la “información que tenga carácter auxiliar o de apoyo”, debe recibir una interpretación restrictiva, evitando que datos y elementos relevantes que sirvieron para conformar la decisión administrativa queden fuera del expediente remitido al órgano judicial, impidiendo a los afectados conocer datos o actuaciones que limiten su derecho de defensa y, por tanto, puedan generar indefensión. Sin perjuicio de que la exclusión de determinados elementos meramente auxiliares o de apoyo pueda ser posible al considerar que se trata de datos que resultan irrelevantes y no generan ningún tipo de indefensión”.* (AATTS de 13 de junio de 2018, RC-A núm. 690/2017 y 13 de junio de 2018, RC-A núm. 690/2017).

A su vez, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, ha entendido que la causa de inadmisión que señala el artículo 18.1 b) LTAIBG habrá de interpretarse a la luz de la propia naturaleza de la información solicitada, de tal forma que el desglose nominal que incluye el apartado b) de este precepto (en *“notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”*) no es una definición nominal sino un ejemplo de documentos que con un determinado formato puede contener



información que cumpla las condicionantes para poder ser calificada como de carácter auxiliar o de apoyo”.

Por ello, “en ningún caso, tendrá este carácter aquella 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. ... será el contenido y no la denominación del documento lo determinante para la aplicación de las causas de inadmisión incluidas en el artículo 18.1 b) LTABG. En todo caso dicha inadmisión habrá de ser debidamente motivada”.

Por información auxiliar o de apoyo se debe entender toda aquella documentación que por su contenido material tenga este carácter, esto es, toda aquella información que se refiera a:

- “- Opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- Textos preliminares o borradores sin la consideración final.*
- Información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- Comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- Informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.”*

Por su parte, la Audiencia Nacional, siguiendo al Tribunal Supremo y al CI6/2015, ha recordado que no toda la información que afecte a cuestiones internas es causa para aplicar la inadmisión del apartado b) del artículo 18.1 LTAIBG: *“de lo que se trata es de determinar si esa información tiene 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, ya que éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo” (SAN 963/2022 de 15 de marzo de 2022, Recurso núm. 82/2021).

A lo que ha añadido el Tribunal Superior de Justicia de Madrid que información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional. Los documentos a que se refiere el artículo 18.1 b), aunque son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, *“no tendrán este carácter si lo que pretenden es objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados o están previstos en una norma”* (SSTSJM 2322/2022, de 25 de febrero de 2022, RCA núm. 848/2022 y 9551/2022, de 29 de junio de 2022, RCA núm. 763/2021).

En el presente caso, RTVM alega como causa de inadmisión de la solicitud de información del reclamante que la documentación relacionada con la ejecución del Convenio objeto del presente informe se encuentra incurso en la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) LTAIBG por entender que es información auxiliar o interna. Considera RTVM que lo esencial de un Convenio es su contenido y no la forma, razón por la que la información solicitada por el reclamante serían documentos que *“no son preceptivos por la normativa y, por lo tanto, decisorios del cumplimiento del Convenio o de cualquier otra cuestión en relación con el mismo”*.

Ahora bien, el reclamante, en su solicitud de derecho de acceso, ha pedido que se le suministrase la documentación acreditativa del cumplimiento de las obligaciones económicas a que se refiere la cláusula cuarta del Convenio: la memoria de ejecución del Convenio, el informe firmado por el director financiero de RTVM y el certificado de las actuaciones y costes justificados del Convenio.

En efecto, la cláusula cuarta del Convenio de 9 de septiembre de 2022, bajo la rúbrica “obligaciones económicas” establece que: *“Para la consecución*



del objetivo del presente convenio, la comunidad de Madrid aportará la cantidad de 259,526 euros, con cargo a los subconceptos 22089 del Programa 3220 de los Presupuestos Generales de la comunidad de Madrid para 2022. Por su parte, RTVM asumirá el compromiso económico de contribuir con la cantidad de 64.882 euros para cubrir el coste derivado de las obligaciones contraídas a través del presente convenio. (...). La aportación contemplada en esta cláusula será abonada por la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades previa justificación suficiente por parte de RTVM de la realización de las actuaciones objeto del convenio, mediante la presentación, antes del 1 de diciembre de 2022, de los siguientes documentos, además de los exigidos por la normativa vigente aplicable:

- *Memoria de ejecución del convenio en la que se recojan todas las actuaciones realizadas y el coste de las mismas, firmada por el Director Financiero de RTVM.*
- *Facturas justificativas de los gastos realizados por compras y suministros exteriores.*
- *La memoria económica indicada en el apartado a) será complementada por un informe, firmado por el Director Financiero de RTVM, que deberá contener un estado representativo de los gastos incurridos en la realización de las actividades objeto del presente convenio, comprensivo tanto de la imputación de gastos internos aplicados a las actividades objeto del convenio como de los gastos incurridos externamente para dichas actividades, contemplados en el apartado b).*

Con carácter previo al pago, la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades deberá certificar que las actuaciones y costes justificados se ajustan a lo previsto en el presente convenio.”



Si bien es cierto que los artículos 47 LRJSP y 2 del Decreto 48/2019 por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, al definir lo que es un convenio de colaboración sólo explicitan que es un “acuerdo con efectos jurídicos”, ello no quiere decir que no imponga obligaciones vinculantes para las partes firmantes. Así, la STC 132/2018, de 13 de diciembre, recuerda que el Capítulo de la LRJSP regulador de los convenios establece como directrices básicas de estos acuerdos o convenios bilaterales las consecuencias naturales del principio *pacta sunt servanda*, pues, con la suscripción del correspondiente convenio, las partes firmantes quedan sujetas a las obligaciones asumidas en el mismo.

Por este motivo, no se comparte el alegato de RTVM de que la documentación de ejecución de una cláusula de un convenio tenga carácter preceptivo y no vinculante, ya que el cumplimiento de sus cláusulas por las partes firmantes es decisivo para el efectivo cumplimiento de este.

Además, si, el artículo 41.2 b) LTPCM y la doctrina tanto de los tribunales como el CI 6/2015 del Consejo de Transparencia y buen Gobierno han dejado claro en su interpretación del artículo 18.1 b) de la LTAIBG que no cabe considerar como “*información auxiliar o de apoyo los informes preceptivos, o aquella que tenga relevancia para la conformación de la voluntad pública de un órgano o entidad*”, o que sea determinante para la rendición de cuentas públicas o para la toma de decisiones de ese órgano, no se entiende que RTVM considere que la documentación relativa al cumplimiento de las obligaciones económicas a que hace referencia la cláusula cuarta de Convenio no sea documentación relevante para que tanto la Comunidad de Madrid como RTVM rindan cuentas de que efectivamente los fondos públicos se han ejecutado conforme a las obligaciones económicas que el Convenio exige.



Es más, si el artículo 70.1 de la Ley 39/2015 define a un expediente administrativo como *“el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”*, todo documento que acredite el cumplimiento de un convenio no sólo son diligencias encaminadas a ejecutarlo sino que también manifiestan la voluntad pública de las entidades firmantes de ejecutar el acuerdo jurídico que han suscrito sin que, como dice el artículo 51 LRJSP se despliegan los efectos jurídicos de su resolución.

Pero incluso, aún cuando la información solicitada por el reclamante no fuera decisoria para el cumplimiento del Convenio, al coincidir plenamente la solicitud del reclamante con la finalidad de las leyes de transparencia, de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos para que los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, tras una ponderación de intereses RTVM debería suministrar al reclamante la información solicitada.

Por estas razones, no se considera conforme a Derecho el alegato de RTVM de que los documentos acreditativos del cumplimiento de la cláusula cuarta del Convenio solicitados por el reclamante estén incursos en la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la LTAIBG y por tanto este Consejo considera que se debe estimar la presente reclamación.



RESOLUCIÓN

En atención de todos los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, y de conformidad con el informe sobre la reclamación remitido por los servicios jurídicos de la Asamblea de Madrid, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid ha decidido,

PRIMERO. Estimar la reclamación presentada por [REDACTED] contra la resolución dictada por Radio Televisión Madrid S.A.U, por constituir su objeto información pública.

SEGUNDO. Instar a la Dirección Corporativa de Radio Televisión Madrid S.A.U. a que en el plazo de 20 días hábiles conceda la información solicitada al reclamante en los términos expresados en su solicitud, remitiendo al Consejo testimonio de las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del contenido de la presente resolución.

TERCERO. Recordar a Radio Televisión Madrid S.A.U. 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 Organización y Funcionamiento 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.