

R2022000601

Resolución estimatoria parcial sobre solicitud de información a la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad relativa a la documentación de la erupción volcánica en la isla de La Palma.

Palabras clave: Gobierno de Canarias. Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad. Dirección General de Seguridad y Emergencias. Plan de Emergencias Volcánicas de Canarias (PEVOLCA). Comité Científico de Evaluación y Seguimiento de Fenómenos Volcánicos (CCES). Instituto Geográfico Nacional. Instituto Vulcanológico de Canarias. Acceso a informes. Acceso a actas. Erupción volcánica en La Palma.

Sentido: Estimatoria parcial.

Origen: Resolución de inadmisión.

Vista la reclamación tramitada en el Servicio de Reclamaciones y Asuntos Generales contra la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, y teniendo en cuenta los siguientes,

ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 12 de diciembre de 2022 se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reclamación de [REDACTED], al amparo de lo dispuesto en los artículos 52 y siguientes de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública (en adelante, LTAIP), contra la Resolución 2377/2022, de 17 de noviembre de 2022, que le fuera notificada el 24 de noviembre de 2022, del Director General de Seguridad y Emergencias, que resuelve la solicitud del 17 de octubre de 2022 y relativa a **actas y grabaciones de las reuniones del Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico en la Comunidad Autónoma de Canarias (PEVOLCA), así como informes científicos del Instituto Geográfico Nacional y el Instituto Vulcanológico de Canarias (INVOLCAN), en relación al volcán de Cumbre en La Palma.**

Segundo.- En concreto la ahora reclamante solicitó:

*“El acceso a la información pública reuniendo la condición de interesado de los siguientes documentos públicos mediante la entrega de copia compulsada de los siguientes documentos:
1.-Octubre de 2017: Acta y grabaciones de la reunión del PEVOLCA o si éste no se hubiera constituido, acta de la reunión de la Dirección General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias e informes científicos analizados tanto del Instituto Geográfico Nacional (IGN) y del Instituto Vulcanológico de Canarias (INVOLCAN) con motivo del enjambre sísmico y sismos de octubre de 2017 en la zona de Cumbre Vieja en La Palma.*

2.- *Informes emitidos por el Instituto Geográfico Nacional y el Instituto Volcanológico de Canarias desde el 1 de enero de 2020 hasta el 16 de septiembre de 2021 sobre los enjambres sísmicos y el fenómeno preruptivo en el dorsal de Cumbre Vieja en La Palma.*

3.- *Septiembre de 2021: Actas de las reuniones del PEVOLCA desde el día viernes 17 de septiembre hasta el domingo 19 de septiembre de 2021: actas del comité científico, del comité técnico y del comité director con motivo del fenómeno preruptivo y eruptivo en la dorsal de Cumbre Vieja en La Palma.*

-Actas, grabaciones e informes del día viernes 17 de septiembre de 2021 del comité científico, del comité técnico y del comité director del PEVOLCA.

-Actas, grabaciones e informes del 18 de septiembre de 2021 del comité científico, del comité técnico y del comité director del día 18 de septiembre 2021.

-Actas, grabaciones e informes del 19 de septiembre de 2021 del comité científico, del comité técnico y del comité director del PEVOLCA.”

Tercero.- En la resolución de la Dirección General de Seguridad y Emergencias se inadmite la solicitud de acceso respecto a lo requerido en los apartados 1 y 3 en base a la causa prevista en el artículo 43.1.b) de la LTAIP, esto es, información que tenga carácter auxiliar o de apoyo; y respecto a la información solicitada en el punto 2 deriva la solicitud de la interesada al Instituto Geográfico Nacional, organismo de la Administración General del Estado y al Instituto Volcanológico de Canarias, entidad vinculada al Grupo ITER, del Cabildo Insular de Tenerife.

Cuarto.- En la referida Resolución de 17 de noviembre de 2022, del Director General de Seguridad y Emergencias, que resuelve la solicitud del 17 de octubre de 2022 se recoge que “respecto de las cuestiones 1 y 3 de la solicitud, a la vista de la normativa que resulta de aplicación (las referidas Leyes 19/2013, de 9 de diciembre, y 12/14, de 26 de diciembre); la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en relación al derecho de acceso a la información pública respecto del proceso de toma de decisiones de los órganos colegiados cuyas sesiones no sean públicas; las previsiones contenidas en el PEVOLCA respecto a la composición y funciones de sus órganos de dirección; así como las circunstancias que concurren en el caso concreto, se informa lo siguiente:

a) *El Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico en la Comunidad Autónoma de Canarias (PEVOLCA), aprobado mediante Decreto 112/2018, de 30 de julio, regula en su capítulo 2 las cuestiones relativas a su estructura y organización, recogiendo en su apartado 2.2.1, dentro de los órganos de dirección, al denominado Comité de Dirección. Dicho órgano, creado ad hoc, está constituido por representantes de las distintas Administraciones Públicas (Administración General del Estado, de la Comunidad Autónoma de Canarias, del Cabildo insular y de los municipios afectados), así normalmente asisten: Dirección del Plan, Dirección Técnica, Delegación de Gobierno, Unidad Militar de Emergencias y Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Cabildo Insular de La Palma y equipo técnico de este, equipo técnico de la Dirección General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias, CECOES 1-1-2, representantes de otras Consejerías del Gobierno de Canarias y sus*

organismos autónomos, Titulares de las Alcaldías y personal técnico de los municipios afectados y Cruz Roja Española..

Las funciones concretas del citado órgano, bajo la Dirección de la persona titular de esta Consejería conforme previene el PEVOLCA, son las siguientes:

- Servir de apoyo a la Dirección del Plan en la toma de decisiones donde concurren varias Administraciones.*
- Facilitar la coordinación entre los diversos entes u organismos de las distintas Administraciones.*
- Agilizar la disponibilidad de recursos que excedan de los previstos para el nivel en el cual se encuentre activo el Plan.*
- Realizar un seguimiento conjunto de las distintas fases de evolución de la emergencia.*

La constitución de dicho órgano está prevista desde etapas tempranas del desarrollo de los eventos, incluso pre-eruptivos, previa convocatoria de la persona que ostenta la Dirección del Plan. Dicho órgano, sin embargo, carece de capacidad deliberante o de decisión, por lo que no adopta acuerdos que tengan trascendencia para terceros. Ni siquiera tiene funciones de informe o de propuesta -que le corresponderían respectivamente, entre otros, a la persona que asume la Dirección del Plan; al Comité de Coordinación de las Actividades de Estudio e Investigación de las erupciones volcánicas en las Islas Canarias; y a la persona que ostente la Dirección Técnica del Plan-. Sus funciones se limitan, por tanto, al apoyo y seguimiento, sin que las mismas tengan permanencia en el tiempo más allá de la finalización de la propia emergencia, con la peculiaridad de que la autoridad a la que se presta apoyo es la persona física que ejerce la Dirección del Plan, y que en tal calidad ejerce igualmente la Presidencia del citado Comité de Dirección.

La peculiar naturaleza de dicho órgano viene determinada, por tanto, por la inexistencia de una voluntad superior colegial adoptada por mayoría de votos o por consenso, lo que se traduce en el hecho de que en su seno no se produzcan deliberaciones, ni se ejerza el derecho a voto o a la formulación de votos particulares por sus miembros. Al no existir orden del día -las reuniones del Comité de Dirección eran diarias, a los meros efectos del seguimiento constante de la erupción y coordinación administrativa-, ni deliberaciones y acuerdos en los que se plasmara una voluntad colegial, ni Secretario formalmente designado, sin perjuicio del seguimiento de estas por personal funcionario de este centro directivo de seguridad y emergencias en esta Consejería.

b) Los contenidos de las reuniones mantenidas por el Comité de Dirección, por las razones expuestas, no pueden considerarse como "información pública" a los efectos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sino como información auxiliar o de apoyo contenida en opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, resultando

de aplicación la causa de inadmisión a trámite de la solicitud de acceso a la información pública prevista en el art. 18.1 b) de dicha Ley, así como en el art. 43.1 b) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de acceso a la información pública.

c) Cabe señalar que la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo se ha pronunciado en dos recientes Sentencias, la n.º 34/2020, de 17-01-2020, y la 235/2021, de 19-02-2021, sobre el concepto de información pública a los efectos de la Ley en el ámbito específico de los órganos colegiados:

- Sentencia n.º 34/2020, de 17-01-2020.-

En su fundamento de derecho cuarto se recogen, entre otros extremos, lo siguiente:

“Y ya desde la perspectiva del artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, invocado por la parte, no cabe entender que el sentido del voto de cada miembro de los órganos colegiados pueda ser incluido en el concepto de “información” al que se refiere la Ley. El reseñado precepto contempla las causas de inadmisión a la información, y en su apartado b) establece:

“Artículo 18. Causas de inadmisión.

1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: (...)

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”.

Pues bien, el voto de cada uno de los miembros de la CNMC no puede considerarse como “información” a los efectos de su acceso ex artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia por razón de la específica forma de la toma de decisiones. Los órganos colegiados, como es sabido, son aquellos que están compuestos por tres o más personas y se integran en la Administración en alguno de sus organismos públicos. La regulación de la organización y funcionamiento interno de los órganos colegiados realizada en los art. 15 y siguientes de la LRJSP y en ella se establece de forma general que las decisiones se adoptan por la mayoría de sus miembros.

.....

Esto es, la ley no otorga relevancia al criterio individual de cada uno de los miembros que componen el órgano colegiado, sino a su mayoría, salvando los supuestos votos expresos. De esta forma, el criterio o sentido de voto de cada uno de los miembros carece de la trascendencia que la parte pretende, salvo para conformar la decisión mayoritaria, por ello, una vez alcanzada la mayoría, la opinión de cada miembro se integra de forma definitiva en aquella mayoría, sin que quepa su posterior disgregación, salvo la excepción indicada, a instancia exclusiva de cada miembro.

Esta dinámica funcional implica que no cabe considerar como “información” a los efectos de la Ley, la individualización del voto de cada uno de los miembros que forman parte de un órgano colegiado, salvo que se haya consignado a solicitud de los respectivos miembros el sentido de su particular voto o la transcripción de su intervención, como admite la Ley”.

- Sentencia 235/2021, de 19-02-2021.-

Recoge su fundamento de derecho in fine, entre otros extremos, lo siguiente:

“Este Tribunal, en STS de 17 de enero de 2020 (rec. 7487/2018), ha sostenido que no tiene la consideración de información, a los efectos de la Ley de Transparencia, el conocimiento del voto individualizado de cada uno de sus miembros, pues por sí mismo carece de trascendencia puesto que lo relevante es la voluntad única de la mayoría de sus miembros. Siendo esto así, con mayor motivo no lo son las opiniones individuales emitidas por los miembros del consejo durante la discusión y deliberación del órgano colegiado.

Esta conclusión es aplicable aun cuando la reunión ya se hubiese celebrado y el procedimiento ya hubiese finalizado, pues una decisión que permita acceder libremente a las opiniones y manifestaciones realizadas por los miembros de un órgano colegiado en procedimientos ya concluidos se proyectaría sobre el funcionamiento futuro de este mismo órgano en la medida en que los integrantes serían conocedores que lo manifestado en estas reuniones podría hacerse público en un futuro inmediato, coartando así su libertad en futuras discusiones o deliberaciones”.

Si bien las referidas Sentencias abordan el concepto de información pública desde la perspectiva de si entran o no en su ámbito el conocimiento del voto individualizado, el criterio personalizado, o las opiniones individuales de cada uno de los miembros de un órgano colegiado, concluyendo que los mismos no resultan trascendentes, dado que lo auténticamente relevante la decisión colegiada del órgano en la que se integran las decisiones particulares de sus miembros, dicha doctrina resulta igualmente de aplicación al supuesto concreto que nos ocupa, en el que ni siquiera existe una decisión colegiada, sino meras opiniones o criterios, comunicaciones e informes internos entre diferentes Administraciones Públicas.

Por las razones expuestas se entiende que en el presente procedimiento concurre la causa de inadmisión prevista en el apartado 1 b) del art. 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en el apartado 1 b) del art. 43 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, que deberá declararse mediante resolución motivada del titular de este centro directivo.

No obstante, hay que resaltar que la voluntad de transparencia de toda la información pública generada durante esta emergencia es pública y manifiesta en los portales web:

<https://www.gobiernodecanarias.org/infovolcanlapalma/informacion/>
https://www.gobiernodecanarias.org/emergencias/planes-de-emergencias/pevolca_documentacion.html”

Quinto.- En la presente reclamación la ahora reclamante alega que *“como afectada por el volcán de la isla de la Palma, quiero conocer toda la información que se manejaba (grabaciones y actas) la Dirección General de Emergencias en relación al episodio acontecido.”*

Sexto.- en base a los artículos 54 y 64 de la LTAIP se solicitó, el 20 de diciembre de 2022, el envío de copia completa y ordenada del expediente de acceso a la información, informe al respecto, así como cuanta información o antecedentes considerase oportunos. Como órgano responsable del derecho de acceso la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad ostenta la consideración de interesado en el procedimiento y la posibilidad de realizar las alegaciones que estimara convenientes a la vista de la reclamación.

Séptimo.- El 16 de enero de 2023, con registro de entrada número 2023-000064, se recibió en este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública respuesta de la entidad reclamada remitiendo el expediente de acceso en el que se recogen las alegaciones ya expuestas en los antecedentes de hecho.

Octavo.- Este Comisionado dictó la Resolución R2022000073_2022000306, de 30 de diciembre de 2022, en la que ya se manifestó sobre el acceso a la información que ha dado pie a la reclamación que ahora nos ocupa y cuyos fundamentos jurídicos se reproducen en esta resolución. Dicha resolución puede consultarse en la dirección web /transparenciacanarias.org.

A tales antecedentes son de aplicación los siguientes,

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I.- El artículo 2.1.a) de la LTAIP indica que las disposiciones de esa ley serán aplicables a *“a) La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias”*. El artículo 63 de la misma Ley regula las funciones del comisionado o comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública e indica que ejercerá la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de las entidades y organismos relacionados en el artículo 2.1 de esta ley, así como de los cabildos insulares, ayuntamientos y entidades dependientes y vinculadas de los mismos.

II.- La LTAIP reconoce en su artículo 35 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. Conforme al artículo 5.b) de la referida LTAIP, 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 esta Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*. Es claro que la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información como el acceso a 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 ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

III.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la LTAIP, contra la resolución, expresa o presunta de la solicitud de acceso podrá interponerse reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa. Los plazos para las respuestas a solicitudes de acceso y posibles reclamaciones ante el Comisionado de Transparencia se concretan en los artículos 46 y 53 de la LTAIP, que fijan un plazo máximo de un mes para resolver sobre la solicitud y de otro mes para interponer la reclamación, contándose 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. La reclamación se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con fecha 12 de diciembre de 2022. Toda vez que la resolución contra la que se reclama es de fecha 17 de noviembre de 2022, se han interpuesto las reclamaciones en plazo.

IV.- Teniendo en cuenta lo hasta aquí expuesto y una vez analizado el contenido de los puntos 1 y 3 de la solicitud de información que ha dado objeto a la presente reclamación, esto es, acceso a **la documentación relativa a la erupción volcánica en la isla de La Palma**, estudiada la documentación adjunta a las mismas y la remitida por la entidad reclamada, y hecha una valoración de la misma, es evidente que estamos ante una petición de información claramente administrativa; se trata de documentación que obra en poder de un organismo sujeto a la LTAIP, elaborada en el ejercicio de sus funciones.

V.- Respecto a la manifestación de la reclamante de ostentar la condición de interesada en el procedimiento ya se pronunció este Comisionado en la Resolución R2022000106, de 28 de mayo de 2022, en los siguientes términos: *“es necesario analizar la aplicación de los apartados primero y segundo de la Disposición adicional primera de la LTAIP, que concreta las regulaciones especiales del derecho de acceso, en los siguientes términos:*

“1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo. 2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias

que prevean un régimen más amplio de publicidad de la información o tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.”

Esta remisión a la legislación reguladora del procedimiento administrativo en el acceso a información de expedientes en trámite por interesados, no puede conllevar que los mismos tengan un derecho de acceso a la documentación de los procedimientos en trámite menor de lo que les garantizaría la legislación de transparencia y acceso a la información pública, sino más bien todo lo contrario, debe ser mayor o más reforzado.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en su Sentencia 1253, de 24 de octubre de 2019 ya manifestó que *“... el carácter de interesado, no puede hacer acreedor de menores derechos a quien ostenta tal carácter, que a cualquier ciudadano que con carácter general puede ejercitar dicho derecho de información, por lo que con mayor razón ha de poder hacerlo quien ostenta unos intereses específicos o incluso derechos en relación con las pretensiones que se dilucidan en un procedimiento.”*

Por su parte el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre el derecho de acceso de los miembros de corporaciones locales en su reciente Sentencia 312/2022, de 10 de marzo de 2022, que desestima el recurso de casación número 3382/2020, interpuesto por la representación procesal de la Diputación Provincial de Girona contra la sentencia nº 1074/2019, de 18 de diciembre, de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (recurso contencioso-administrativo nº 34/2016), en la que concluye que *“el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que, con independencia de que se haga uso, o no, del recurso potestativo de reposición, contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno”* (artículos 52 y siguientes de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública). Esta viabilidad de la reclamación, recoge la referida sentencia, *“no es fruto de ninguna técnica de “espiguelo” normativo sino consecuencia directa de las previsiones de la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, como hemos visto, se contempla su aplicación supletoria incluso en aquellos ámbitos en los que existe una regulación específica en materia de acceso a la información, y, de otra parte, se establece que la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia y buen gobierno sustituye al recurso de alzada allí donde estuviese previsto (lo que no es el caso del ámbito local al que se refiere la controversia), dejando en cambio a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición.”*

En el caso que nos ocupa en esta reclamación, si el reclamante ostenta la condición de interesado en el procedimiento, entiende este comisionado que si el objeto de la solicitud es

acceder a información pública, ya sea el procedimiento seguido para resolver sobre el acceso a la información el de la LTAIP o el de la legislación de procedimiento administrativo, el solicitante puede reclamar ante el Comisionado, porque negar esta vía de reclamación a los interesados significaría dispensarles un trato peor que el garantizado a los no afectados por la legislación de transparencia y acceso a la información pública.”

VI.- Asimismo, el Tribunal Supremo en su reciente Sentencia 1575/2022, de 28 de noviembre de 2022, respecto a la posibilidad de acceso a la información pública por la vía prevista en el la Ley 19/2013, recoge en su fundamento jurídico segundo que “... *Por otra parte, el hecho de poder acceder a cierta información respecto de los procedimientos en curso como consecuencia del ejercicio de la acción pública en materia urbanística no impide ni excluye la posibilidad de solicitar información pública obrante en la Administración respecto de procedimientos ya concluidos ni, por lo tanto, limita ni condiciona la posibilidad de acceder a la información pública por la vía prevista en el Ley 19/2013. Así ha de interpretarse la previsión contenida en el art. 53.1.a "a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrá derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos" referida a los procedimientos en curso que se rigen por la normativa propia de cada procedimiento administrativo, así lo dispone la Disp. Adicional Primera de la Ley de Transparencia.*

Pero ni el ejercicio de esta acción pública ni la existencia de un procedimiento en curso impide que el ciudadano pueda acudir al cauce previsto en la Ley de Transparencia para acceder a la información pública obrante en poder de la Administración. La Ley del suelo al regular la acción urbanística no se establece un régimen alternativo que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia respecto al acceso a la información pública obrante en poder de la Administración. De modo que la posibilidad de utilizar la acción pública urbanística no impide poder acceder a la información obrante en poder de las Administraciones Públicas en el ejercicio de las facultades que confiere la Ley de Transparencia.”

VII.- Tal y como manifiesta la entidad reclamada el artículo 43.1.b) de la LTAIP, al igual que el 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno dispone que se inadmitirá a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes “*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”*.

De conformidad con el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de referencia CI/006/2015, “Causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo”, que puede consultarse en la dirección web:

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

“• En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

• En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a "notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos" una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.

• En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite 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.*

• Por último, 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. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.”

Concluyendo que:

“... El desglose que incluye el apartado 18.1.b), 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 los condicionantes para poder ser calificada como de carácter auxiliar o de apoyo.

Así, pues, es el contenido y no la denominación del documento lo determinante para la aplicación de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. En todo caso dicha inadmisión habrá de ser debidamente motivada.”

VIII.- Tal y como se argumenta en las resoluciones de inadmisión de las solicitudes de información la Sentencia del Tribunal Supremo 34/2020, de 17 de enero de 2020, recoge que *“... la ley no otorga relevancia al criterio individual de cada uno de los miembros que componen el órgano colegiado, sino a su mayoría, salvando los supuestos de votos expresos. De esta forma, el criterio o sentido de voto de cada uno de los miembros carece de la trascendencia que la parte pretende, salvo para conformar la decisión mayoritaria, por ello, una vez alcanzada la mayoría, la opinión individual de cada miembro se integra de forma definitiva en aquella mayoritaria, sin que quepa su posterior disgregación, salvo la excepción indicada, a instancia exclusiva de cada miembro.*

Esta dinámica funcional implica que no cabe considerar como “información” a los efectos de la ley, la individualización del voto de cada uno de los miembros que forman parte de un órgano colegiado, salvo que se haya consignado a solicitud de los respectivos miembros el sentido de su particular voto a la transcripción de su intervención como admite la Ley”.

IX.- Por su parte la también argumentada Sentencia del Tribunal Supremo 235/2021, de 19 de febrero de 2021, recoge en su fundamento jurídico tercero entre otros extremos, lo siguiente:

“Este Tribunal, en STS de 17 de enero de 2020 (rec. 7487/2018), ha sostenido que no tiene la consideración de información, a los efectos de la Ley de Transparencia, el conocimiento del voto individualizado de cada uno de sus miembros, pues por sí mismo carece de trascendencia puesto que lo relevante es la voluntad única de la mayoría de sus miembros. Siendo esto así, con mayor motivo no lo son las opiniones individuales emitidas por los miembros del consejo durante la discusión y deliberación del órgano colegiado.

Esta conclusión es aplicable aun cuando la reunión ya se hubiese celebrado y el procedimiento ya hubiese finalizado, pues una decisión que permita acceder libremente a las opiniones y manifestaciones realizadas por los miembros de un órgano colegiado en procedimientos ya

concluidos se proyectaría sobre el funcionamiento futuro de este mismo órgano en la medida en que los integrantes serían conocedores que lo manifestado en estas reuniones podría hacerse público en un futuro inmediato, coartando así su libertad en futuras discusiones o deliberaciones”.

X.- Ahora bien, en su fundamento jurídico cuarto, señala que debe diferenciarse entre las “actas” de las reuniones de un órgano colegiado y sus “acuerdos”, en los siguientes términos:

“Sobre las actas de las reuniones de los órganos colegiados.

Sentada esta premisa, es cierto, como sostiene la sentencia de instancia, que debe diferenciarse entre las "actas" de las reuniones de un órgano colegiado y sus "acuerdos". Las primeras contienen una información básica sobre el desarrollo de la sesión en los términos previstos en la Ley 40/2015, como inmediatamente analizaremos. Mientras que los acuerdos reflejan la decisión colegiada adoptada en la reunión y han de contener la motivación de la decisión.

Ahora bien, esta distinción no tiene la trascendencia pretendida, no pudiendo compartirse la solución alcanzada en la sentencia de instancia cuando afirma que el deber de confidencialidad afecta también a las actas de las sesiones. A tal efecto argumenta que en las actas se reflejan las opiniones y manifestaciones realizadas por sus miembros en los debates del Consejo de Administración.

La conclusión alcanzada solo sería acertada si se parte, como parece dar por supuesto la sentencia impugnada, que las actas de las reuniones de un órgano colegiado tienen obligación de recoger el contenido íntegro de la discusión y las opiniones y manifestaciones de sus miembros en el proceso de toma decisión.

Pero esta premisa no es correcta.

Ya la anterior ley de procedimiento administrativo, Ley 30/1992, distinguía en su art. 27 entre el contenido obligatorio y el facultativo de las actas. A tenor de dicho precepto se consideraba contenido obligatorio o necesario del acta: la mención a "los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados".

Por el contrario, se consideraba un contenido meramente facultativo, pues solo se incluía a solicitud de los miembros del órgano: "el voto contrario al acuerdo adoptado, su abstención y los motivos que la justifiquen o el sentido de su voto favorable" o "[...] la transcripción íntegra de su intervención o propuesta, siempre que aporte en el acto, o en el plazo que señale el presidente, el texto que se corresponda fielmente con su intervención, haciéndose así constar en el acta o uniéndose copia a la misma".

Y en similares términos se pronuncia la actual Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, reproduciendo este esquema general. Así, el art. 18.1 dispone que "De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el

contenido de los acuerdos adoptados", lo que se corresponde con el contenido necesario del acta.

En definitiva, en las actas de las reuniones de un órgano colegiado no se recogen, como contenido mínimo necesario, las discusiones y deliberaciones integrales ni las opiniones manifestadas por cada uno de los miembros, sino tan solo "los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados". Sin que la mera referencia genérica a lo que se debatió, y mucho menos al contenido de los acuerdos adoptados en dicha sesión, pueden quedar amparados por la garantía de confidencialidad o secreto de la deliberación. Antes, al contrario, el conocimiento de estos extremos constituye la garantía de que el órgano administrativo trató determinadas materias y las decisiones que al efecto se adoptaron.

Es cierto que, al igual que ocurría con la anterior ley de procedimiento, la vigente Ley 40/2015 del Sector público permite incorporar al acta otros extremos, incluida la grabación de la sesión del órgano colegiado o la transcripción íntegra de la intervención de un miembro, pero este contenido adicional es meramente facultativo o debe ser solicitado por el interesado. Así se desprende de lo dispuesto en el art. 18. 1 último inciso y en el art. 19.5 de dicha norma. En el primero se dispone: "Podrán grabarse las sesiones que celebre el órgano colegiado. El fichero resultante de la grabación, junto con la certificación expedida por el secretario de la autenticidad e integridad del mismo, y cuantos documentos en soporte electrónico se utilizasen como documentos de la sesión, podrán acompañar al acta de las sesiones, sin necesidad de hacer constar en ella los puntos principales de las deliberaciones." (art.18.1)

Y en el art. 19.5 se establece:

"5. En el acta figurará, a solicitud de los respectivos miembros del órgano, el voto contrario al acuerdo adoptado, su abstención y los motivos que la justifiquen o el sentido de su voto favorable.

Asimismo, cualquier miembro tiene derecho a solicitar la transcripción íntegra de su intervención o propuesta, siempre que, en ausencia de grabación de la reunión aneja al acta, aporte en el acto, o en el plazo que señale el presidente, el texto que se corresponda fielmente con su intervención, haciéndose así constar en el acta o uniéndose copia a la misma".

En definitiva, de la lectura de tales preceptos no se desprende que las actas de las reuniones de un órgano colegiado incluyan, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones integrales de cada uno de sus miembros, por lo que su contenido no está, en principio, excluido del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, tal y como ha sido interpretado anteriormente."

XI.- Recoge su fundamento jurídico quinto que la "Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación.

En respuesta a la cuestión sobre la que se apreció interés casacional debemos afirmar que las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones integras de cada uno de sus miembros.

Por ello, y de conformidad con lo hasta ahora expuesto procede estimar el recurso de casación declarando que el derecho de acceso a la información pública comprende no solo los acuerdos adoptados sino también a las actas de las reuniones del consejo de administración de la autoridad portuaria de A Coruña, anulando la sentencia impugnada en el extremo referido a la negativa a facilitar dicha información y confirmándola en los demás extremos.”

Esto es, el Tribunal Supremo considera el acceso a las actas de órganos colegiados como un supuesto de “información pública” susceptible de ser incluido en el objeto del derecho de acceso.

XII.- La entidad reclamada informa que el Comité de Dirección del Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico en la Comunidad Autónoma de Canarias (PEVOLCA) tiene una naturaleza peculiar “*por la inexistencia de una voluntad superior colegial adoptada por mayoría de votos o por consenso, lo que se traduce en el hecho de que en su seno no se produzcan deliberaciones, ni se ejerza el derecho a voto o a la formulación de votos particulares por sus miembros*” resaltando además que la voluntad de transparencia de toda la información pública generada durante esta emergencia es pública y manifiesta en los portales web:

<https://www.gobiernodecanarias.org/infovolcanlapalma/informacion/>

https://www.gobiernodecanarias.org/emergencias/planes-de-emergencias/pevolca_documentacion.html”

XIII.- Examinada la documentación presentada tanto por la reclamante como por la entidad reclamada este Comisionado no puede constatar la existencia de otra documentación relativa a la erupción volcánica de La Palma que no se haya publicado y que no se encuentre afectada por la causa alegada por la entidad reclamada, esto es, la no consideración de “información” a efectos de transparencia de las opiniones individuales de los miembros de los diferentes órganos.

Además, al no haber remitido la entidad reclamada a este Comisionado la documentación solicitada por los ahora reclamantes, en caso de existir esa documentación requerida y no facilitada, no es posible disponer de una información más precisa que nos permita conocer si son de aplicación o no alguna de las causas de inadmisión de la petición reguladas en el artículo 43 de la LTAIP o alguno de los límites de acceso a la información contemplados en los artículos 37 y 38 de la misma Ley, salvo lo ya manifestado sobre la negativa al acceso a la

individualización del voto de cada uno de los miembros que forman parte de un órgano colegiado, salvo que se haya consignado a solicitud de los respectivos miembros el sentido de su particular voto a la transcripción de su intervención como admite la Ley.

Es por ello que, en ocasiones como la presente, cuando, sin la información previa de la administración reclamada, la resolución de este órgano de garantía ha de determinar la entrega de la información solicitada por los reclamantes, se ha de tener en cuenta la siguiente regla ya consolidada en la práctica tanto de la transparencia activa como de la pasiva: 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, si a la hora de la ponderación se considera con motivos razonados que prima la protección de los datos personales, se procederá a la anonimización de los mismos antes de la entrega de la información, de acuerdo con lo regulado tanto en la legislación básica sobre derecho de acceso a la información como en la norma canaria.

Y en cualquier caso, la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior por el reclamante de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 63 de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública,

RESUELVO

1. Estimar parcialmente las reclamaciones presentadas por de [REDACTED], al amparo de lo dispuesto en los artículos 52 y siguientes de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública (en adelante, LTAIP), contra la Resolución 2377/2022, de 17 de noviembre de 2022, que le fuera notificada el 24 de noviembre de 2022, del Director General de Seguridad y Emergencias, que resuelve la solicitud del 17 de octubre de 2022 y relativa **a actas y grabaciones de las reuniones del Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico en la Comunidad Autónoma de Canarias (PEVOLCA), así como informes científicos del Instituto Geográfico Nacional y el Instituto Vulcanológico de Canarias (INVOLCAN), en relación al volcán de Cumbre en La Palma.**
2. Requerir a la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad para que haga entrega al reclamante de la información señalada en el resuelvo primero en el plazo máximo de quince días hábiles, siempre que esa documentación exista; y para que, de no existir tal información, se le informe sobre tal inexistencia..

3. Requerir a la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad a que en ese mismo plazo remita a este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, copia de la información enviada al reclamante con acreditación de su entrega, para comprobar el cumplimiento de la presente resolución.

Queda a disposición de la reclamante la posibilidad de presentar nueva reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el caso de que la respuesta suministrada por la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad no sea considerada adecuada a la petición de información formulada.

De acuerdo con el artículo 51 de la LTAIP, esta reclamación es sustitutiva de los recursos administrativos, 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.

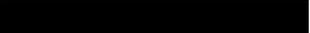
En consecuencia, ante la presente resolución emanada de un órgano del Parlamento de Canarias, que es plenamente ejecutiva y que pone fin a la vía administrativa, proceden únicamente dos vías alternativas de actuación en derecho: el cumplimiento de la resolución en el plazo señalado en la misma o, en caso de disconformidad, la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

De no activarse el cumplimiento de esta resolución estimatoria o, en su defecto, el recurso contencioso-administrativo, será de aplicación a los responsables de transparencia y acceso a la información pública del ente reclamado, el régimen sancionador previsto en los artículos 66 y siguientes de la LTAIP.

EL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Daniel Cerdán Elcid

Resolución firmada el 31-03-2023


SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, JUSTICIA Y SEGURIDAD