



**RESOLUCIÓN PA-2/2021, de 18 de enero
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**

Asunto: Denuncia interpuesta por XXX por presunto incumplimiento del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-31/2020).

ANTECEDENTES

Primero. El 3 de agosto de 2020 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia planteada por la persona indicada contra el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, basada en los siguientes hechos:

“Los acuerdos del Consejo de Gobierno y, en su caso, los documentos de los expedientes administrativos que los fundamentan, se publican en la página web de la Junta de Andalucía en un plazo no superior a los tres días hábiles desde su aprobación y quedan accesibles para su consulta durante un período mínimo de tres meses. Los órdenes del día de cada sesión se publican el día antes (Acuerdo de 17 de diciembre de 2013 por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía).

“Consultada la página web de la Junta de Andalucía y los acuerdos del Consejo de



Gobierno, se comprueba que sistemáticamente se incumple la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

“A modo de ejemplo se relacionan Consejos de Gobiernos y acuerdos donde no se han publicitado los documentos de los expedientes aprobados en cada Sesión.

“Consejo de Gobierno del 9.3.2020

“1163_19-PAI Proyecto de decreto-ley de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva en Andalucía. Sin documentación

“Consejo de Gobierno 16.3.2020

“186_20-PAI Proyecto de decreto-ley de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, y de agilización de actuaciones administrativas para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus (COVID-19). Sin documentación

“194_20-SF Propuesta de acuerdo por el que se toma conocimiento de la contratación por la Agencia Pública Andaluza de Educación, por tramitación de emergencia, del suministro de comidas para el refuerzo de alimentación infantil. Sin documentación

“184_20-IPSC Propuesta de acuerdo por el que se toma conocimiento de la contratación por tramitación de emergencia del servicio de comidas bonificadas que se venían realizando en los Centros de Participación. *[Se indica que continúa en el Anexo que se adjunta a la denuncia]*”.

El escrito de denuncia se acompaña del Anexo en él indicado —denominado “Relación de asuntos tratados por Consejo de Gobierno no publicados”— en el que, junto a la cita de los anteriores Consejos de Gobierno y acuerdos señalados, se incluyen los siguientes:

“184_20-IPSC Propuesta de acuerdo por el que se toma conocimiento de la contratación por tramitación de emergencia del servicio de comidas bonificadas que se venían realizando en los Centros de Participación Activa de titularidad de la Junta de Andalucía a las personas mayores de 65 años en posesión de la tarjeta 'Andalucía Junta sesenta y cinco' en la modalidad oro. Sin documentación

“192_20-IPSC Propuesta de acuerdo por el que se toman en consideración las medidas extraordinarias adoptadas por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación para garantizar la atención de las personas residentes en los centros de servicios sociales de gestión directa de la Administración de la Junta de Andalucía



como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19) en Andalucía, así como la financiación del servicio de ayuda a domicilio. Sin documentación

“Consejo de Gobierno de 20.3.2020

“1142_19-HIE Proyecto de decreto-ley para el impulso del proceso de justificación, comprobación, adecuación de la información contable y reintegro de los libramientos con justificación posterior. Sin documentación

“Decreto-Ley 4/2020, 20 de marzo, de medidas urgentes, en el ámbito educativo, de apoyo a escuelas-hogar y a centros de primer ciclo de Educación Infantil adheridos al programa de ayuda a las familias como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por el coronavirus (COVID-19). Sin documentación

“Consejo de Gobierno de 22.3.2020

“231_20 PAI Proyecto de D-L por el que se modifica el DL 2/2020 de 16 de marzo de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, y de agilización de actuaciones administrativas para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus.

“El Consejo de Gobierno, en reunión urgente vía telemática, retoca un decreto-ley para acelerar la compra de material de emergencia.

“Sin documentación

“Consejo de Gobierno de 26.3.2020

“243_20-PAI Propuesta de acuerdo por el que se toma en consideración la Orden de 24 de marzo de 2020, de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, por la que se regula la reincorporación de personal con dispensa absoluta por la realización de funciones sindicales para desempeñar funciones asistenciales relacionadas con la atención al COVID-19.

“245_20-EDE Propuesta de acuerdo por el que se toma conocimiento de las medidas implementadas por la Consejería de Educación y Deporte, en el ámbito de sus competencias, para la gestión de la crisis del COVID-19.

“238_20-AGPD Propuesta de acuerdo por el que se toma conocimiento de las actuaciones realizadas por la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y



Desarrollo Sostenible para la ampliación del plazo de presentación de la solicitud única de la PAC 2020 y para el pago de la liquidación de las ayudas directas de la PAC correspondientes a 2019, en el marco de las medidas adoptadas frente al COVID-19.

"240_20-SF Propuesta de acuerdo por el que se toma en consideración la Orden del Consejero de Salud y Familias de 24 de marzo de 2020, por la que se establecen protocolos para la dispensación de medicamentos y productos sanitarios por las oficina de farmacia en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

"246_20-SF Propuesta de acuerdo por el que se toma conocimiento de las medidas implementadas por la Dirección General de Cuidados Sociosanitarios en relación con la medicalización y dotación de recursos de los centros residenciales como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19).

"247_20-SF Propuesta de acuerdo por el que se toma conocimiento de la medida implementada por la Consejería de Salud y Familias en relación al alojamiento para los trabajadores del Sistema Sanitario Público de Andalucía debido a la evolución de la pandemia del coronavirus COVID-19.

"Sin documentación

"Consejo de Gobierno de 30.3.2020

"257_20-PAI Proyecto de decreto-ley por el que se establecen medidas administrativas extraordinarias y urgentes en el ámbito económico y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19).

"Aprobadas medidas extraordinarias para acelerar la renta mínima y las ayudas al alquiler.

"Sin documentación

"Consejo de Gobierno de 1.4.2020

"275_20-PAI Proyecto de decreto-ley por el que se modifica el Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, y de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus (COVID-19).



"Aclara la normativa estatal y que solo en el sector educativo beneficiará a 30.000 trabajadores.

"Sin documentación

"Consejo de Gobierno de 8.4.2020

"Decreto-ley 8/2020, de 8 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes en el ámbito local y se modifica el decreto ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus (COVID-19).

"Sin documentación

"El Consejo de Gobierno ha aprobado un acuerdo por el que se insta a la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo a tramitar ayudas que estén destinadas a respaldar a aquellos autónomos que se han quedado fuera de las medidas aprobadas recientemente por el Gobierno central por el cese de actividad, y que tengan como objetivo cubrir el coste del pago de la cuota del mes de abril a la Seguridad Social.

"Sin documentación

"Consejo de Gobierno de 15.4.2020

"341_20-PAI Proyecto de decreto-ley por el que se establecen medidas urgentes complementarias en el ámbito económico y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19).

"Sin documentación

"Consejo de Gobierno de 22.4.2020

"346_20-ECEU Propuesta de acuerdo por el que se acuerda la optimización y reorientación de los Fondos Estructurales 2014-2020 de la Junta de Andalucía a la reactivación del tejido productivo andaluz tras la crisis del COVID-19.

"Sin documentación

"Consejo de Gobierno de 29.4.2020



"394_20-PAI Proyecto de decreto-ley por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19). Sin documentación

"Consejo de Gobierno de 11.5.2020

437_20-PAI Proyecto de decreto-ley por el que se establecen medidas urgentes y extraordinarias relativas a la seguridad de las playas, medidas administrativas en el ámbito educativo y otras medidas complementarias ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19).

"Sin documentación

"Consejo de Gobierno de 18.5.2020

"460_20-TRJA Propuesta de acuerdo por el que se toman en consideración las medidas adoptadas por la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local en relación con la convocatoria para el año 2020 de las subvenciones a las Diputaciones Provinciales destinadas a la financiación de los costes de adquisición de los materiales de los proyectos de obras y servicios afectos al Programa de Fomento de Empleo Agrario.

"Sin documentación

"Consejo de Gobierno de 26.5.2020

"487_20-PAI Proyecto de decreto-ley por el que se establecen con carácter extraordinario y urgente medidas para la reactivación del sector de la hostelería, restauración, ocio y esparcimiento, se adoptan las medidas de apoyo a las entidades locales necesarias para contribuir a la apertura de playas seguras y otras medidas económicas, ante la situación de alerta sanitaria generada por el coronavirus (COVID-19).

"Sin documentación

"Consejo de Gobierno de 9.6.2020

"548_20-PAI Proyecto de decreto-ley por el que con carácter extraordinario y urgente se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo, al de la



hostelería y restauración, así como al ámbito educativo y cultural como consecuencia de la situación generada por el coronavirus (COVID-19).

“Sin documentación

“Consejo de Gobierno de 16.6.2020

“572_20-PAI Proyecto de decreto-ley por el que, con carácter extraordinario y urgente, se establecen medidas en materia de empleo, así como para la gestión y administración de las sedes administrativas ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19).

“Consejo de Gobierno de 19.6.2020

“572_20-PAI Proyecto de decreto-ley por el que, con carácter extraordinario y urgente, se establecen medidas en materia de empleo, así como para la gestión y administración de las sedes administrativas ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19).

“Sin documentación”.

Segundo. Con fecha 7 de agosto de 2020, el Consejo puso en conocimiento de la persona denunciante que, en relación con la denuncia interpuesta, se procedía a iniciar la tramitación del procedimiento correspondiente.

Tercero. Con idéntica fecha, este órgano de control concedió al órgano denunciado un plazo de 15 días al objeto de que formulara las alegaciones que estimara oportunas, así como para que aportara los documentos y justificaciones que considerara pertinentes respecto de la denuncia presentada.

Cuarto. El 4 de septiembre de 2020, en contestación del requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo informe emitido por el Servicio del Secretariado del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en el que, en relación con los hechos denunciados, su titular efectúa las siguientes alegaciones:

“[...] En relación con las medidas de transparencia aplicables al Consejo de Gobierno debemos traer a colación lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que establece que:

'1. El Gobierno actuará en su funcionamiento con transparencia y hará público con



carácter previo a la celebración de sus reuniones el orden del día previsto y, una vez celebradas, los acuerdos que se hayan aprobado.

'2. En todo caso, las deliberaciones del Consejo de Gobierno, así como las opiniones o votos emitidos en él, tendrán carácter secreto, estando obligados sus integrantes a mantener dicho carácter, aun cuando hubieran dejado de pertenecer al Consejo de Gobierno.

'3. La información contenida en los expedientes de los asuntos sometidos al Consejo de Gobierno estará sujeta a los criterios y reglas generales de acceso establecidos en la legislación en materia de transparencia, aplicándose estos por las consejerías que los hayan tramitado'.

“Por otra parte, y en la misma línea anterior, el artículo 22 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, establece que '1. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y los órganos colegiados de gobierno de los ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades de municipios, sin perjuicio del secreto o reserva de sus deliberaciones, harán públicos con carácter previo a la celebración de sus reuniones el orden del día previsto y, una vez celebradas, los acuerdos que se hayan aprobado, así como la información contenida en el expediente que se haya sometido a su consideración, en los términos que se establezcan reglamentariamente.

'2. A efectos del cumplimiento de lo previsto en el apartado anterior, y para preservar el respeto a los límites aplicables a la publicidad activa establecidos en esta ley, las consejerías proponentes determinarán con ocasión de la remisión del expediente al Consejo de Gobierno la información respecto de la que deba mantenerse alguna reserva, de acuerdo con la normativa aplicable. La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras establecerá los criterios de coordinación que sean convenientes'.

“Con fecha 22 de enero de 2015, se aprobaron por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, las Instrucciones de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información por las distintas Consejerías, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno. En el apartado sexto de las citadas instrucciones se establece que corresponde a las personas titulares de las Viceconsejerías la adopción de las medidas necesarias para hacer efectivo el acceso a la documentación que debe ser objeto de publicación, con arreglo a los preceptos invocados.



“A la luz de la normativa citada, y en relación con el funcionamiento del Consejo de Gobierno, resulta preceptivo publicar el orden del día de las reuniones con carácter previo a su celebración, los acuerdos aprobados así como la información que se integre en dichos expedientes, ello sin obviar la obligación que existe de dar publicidad, en los distintos momentos en los que así resulta preceptivo, a las disposiciones y actos que se someten a consideración y aprobación de dicho órgano con arreglo a lo dispuesto en el Título II de la Ley 1/2014, de 24 de junio.

“Se indica por el denunciante que, 'consultada la página web de la Junta de Andalucía y los Acuerdos del Consejo de Gobierno, se comprueba que sistemáticamente se incumple la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno'.

“A modo de ejemplo, se relacionan Consejos de Gobierno y acuerdos donde no se han publicitado los documentos de los expedientes aprobados en cada sesión, y adjunta como anexo relación de asuntos tratados por el Consejo de Gobierno sin documentación en la web de la Junta de Andalucía.

“A tenor de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, anteriormente transcrito, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía habrá de publicar, una vez celebradas sus reuniones, 'los acuerdos que se hayan aprobado, así como la información contenida en el expediente que se haya sometido a su consideración'. Es decir, conforme a la ley, el Consejo de Gobierno debe publicar sus acuerdos, considerado el término en sentido amplio como las decisiones que se adopten cualquiera que sea su forma, así como la información contenida en los expedientes de las decisiones que se han sometido a su consideración.

“Las obligaciones en materia de publicidad activa en lo que se refiere a los acuerdos adoptados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía se cumplimentan con la publicación de los propios acuerdos. En cuanto a la obligación establecida en el artículo 22.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, relativa a la información contenida en los expedientes que se haya sometido a su consideración, habrá de estarse a la naturaleza de los asuntos tratados en cada caso, a efectos de su efectiva cumplimentación.

“En la relación de asuntos aprobados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía que detalla el denunciante del período comprendido entre el 9 de marzo de 2020 y el 19 de junio de 2020, aparecen 15 decretos-leyes y 12 acuerdos.



“Sobre los decretos-leyes debe partirse que el propio Estatuto de Autonomía para Andalucía contempla en su artículo 110 la posibilidad de que el Consejo de Gobierno dicte decretos-leyes estableciendo lo siguiente:

'1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía.

'2. Los decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por el Parlamento tras un debate y votación de totalidad. Durante el plazo establecido en este apartado el Parlamento podrá acordar la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia'.

“De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la presentación explícita y razonada de la extraordinaria y urgente necesidad que constituye el presupuesto habilitante de las medidas que se adopten en un decreto-ley, puede contenerse en la exposición de motivos del Real Decreto-ley (RCL 2019, 349), en el debate parlamentario de convalidación y, en su caso, en el expediente de elaboración de la norma [STC 61/2018 (RTC 2018, 61), FJ 4 d), con cita de otras].

“Se exige pues una explícita justificación de la concurrencia de los citados requisitos, en el sentido en el que así se manifiesta por el propio Tribunal Constitucional en Sentencias como la núm. 139/2016 de 21 julio, en cuyo fundamento jurídico quinto dispone que 'Con arreglo al canon que hemos expuesto, hay que valorar a continuación si concurre el presupuesto habilitante exigido en el art. 86.1 CE (RCL 1978, 2836), tanto en lo que se refiere a la situación de urgencia que pretende afrontarse, como en lo relativo a la necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas adoptadas para subvenir a la misma.

'a) De la exposición de motivos de la norma cuestionada y del ulterior debate parlamentario de convalidación cabe concluir, sin entrar en un juicio político que este Tribunal tiene vedado, que el Gobierno ha cumplido la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente, la existencia de una situación de 'extraordinaria y urgente necesidad' que fundamenta la necesidad de dictar el Real Decreto-ley 16/2012 (RCL 2012, 573, 673) ...'.



“Lo anteriormente expuesto determina que las normas reguladoras del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico eludan referirse al decreto-ley.

“En consecuencia, por la propia naturaleza de la norma, en los decretos-leyes el ordenamiento jurídico no establece trámites preceptivos. En coherencia con lo afirmado anteriormente sobre la ausencia de regulación en la tramitación de estas disposiciones, el TÍTULO VI 'Del régimen de las funciones y actos del Gobierno' de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, no regula su elaboración.

“Es por ello que, en relación con estas disposiciones, figuran publicadas en la respectiva sesión del Consejo de Gobierno en la que fueron aprobadas los textos sometidos a la aprobación de dicho órgano.

“Con carácter general, debe sostenerse en cuanto a los Acuerdos a los que se refiere la relación presentada por el denunciante que en la mayoría de los supuestos detallados, se trata de acuerdos por los que el Consejo de Gobierno 'toma conocimiento' o 'toma en consideración' las actuaciones de una determinada Consejería, actuaciones todas ellas que por su trascendencia se ponen en conocimiento del Consejo de Gobierno (artículo 27.23 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía). No se trata por tanto, de actos o disposiciones que requieran la instrucción de un procedimiento concreto, ni requieran de la elaboración previa de documentación o la emisión de informes con carácter preceptivo, estando en estos casos configurado el expediente del asunto sometido a consideración del Consejo de Gobierno por el propio texto del acuerdo aprobado. Todo ello sin perjuicio no obstante de la documentación que obre, en su caso, en la Consejería competente, en relación con el asunto concreto del que se está dando cuenta, y que haya podido servir de apoyo a la persona titular de dicha Consejería en el momento de someter a aprobación ese punto del orden del día.

“En el marco descrito en el apartado anterior, se sitúan las dos propuestas de Acuerdo que se señalan por el interesado en su escrito de interposición de la denuncia, que fueron sometidos en la sesión que fue celebrada por el Consejo de Gobierno el 16 de marzo de 2020:

“194_20-SF Propuesta de acuerdo por el que se toma conocimiento de la contratación por la Agencia Pública Andaluza de Educación, por tramitación de emergencia, del suministro de comidas para el refuerzo de alimentación infantil.



"184_20-IPSC Propuesta de acuerdo por el que se toman en consideración las medidas extraordinarias adoptadas por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación para garantizar la atención de las personas residentes en los centros de servicios sociales de gestión directa de la Administración de la Junta de Andalucía como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19) en Andalucía, así como la financiación del servicio de ayuda a domicilio.

"En ambos casos, se trata de asuntos que fueron llevados al Consejo de Gobierno por su relevancia y trascendencia, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 27.23 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, anteriormente citado, sin perjuicio del posterior trámite que debe cumplimentar la Consejería competente en ejecución de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 9/1996, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales en materia de Hacienda Pública, Contratación Administrativa, Patrimonio, Función Pública y Asistencia Jurídica a Entidades de Derecho Público.

"En otro orden podemos situar el Acuerdo de 8 de abril de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se insta a la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo a tramitar una ayuda para las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas para paliar los efectos del impacto económico del COVID-19, acuerdo que como su propio enunciado evidencia, es previo a la instrucción del procedimiento de tramitación de la ayuda a la que se refiere, y en consecuencia, no lleva aparejado la instrucción de procedimiento alguno.

"Con carácter particular debe reseñarse que, el asunto 346_20-ECEU Propuesta de acuerdo por el que se acuerda la optimización y reorientación de los Fondos Estructurales 2014-2020 de la Junta de Andalucía a la reactivación del tejido productivo andaluz tras la crisis del COVID-19, aprobado en la sesión del Consejo de Gobierno del 22 de abril de 2020, se fundamenta en la competencia del artículo 27.13 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que faculta al Consejo de Gobierno aprobar directrices vinculantes para todos o varios órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus organismos, decisión que tampoco está sometida a la instrucción de un procedimiento regulado al efecto.

"Conclusiones.-

"1.- Conforme a lo establecido en el artículo 22.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía hará público 'con carácter previo a la



celebración de sus reuniones el orden del día previsto y, una vez celebradas, los acuerdos que se hayan aprobado, así como la información contenida en el expediente que se haya sometido a su consideración, en los términos que se establezcan reglamentariamente'.

"2.- A los efectos del cumplimiento de lo establecido en el artículo 22.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, sobre publicidad de la información contenida en el expediente que se haya sometido a la consideración del Consejo de Gobierno, habrá de estarse a la naturaleza de los acuerdos aprobados.

"3.- El artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece la posibilidad de dictar decretos-leyes en caso de extraordinaria y urgente necesidad, lo que constituye el presupuesto habilitante de las medidas que se adopten mediante decreto-ley. En consecuencia con lo anteriormente indicado, en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma no existe un procedimiento regulador de la elaboración de los decretos-leyes.

"4.- En los decretos-leyes y acuerdos a los que se refiere el denunciante y respecto de los que se denuncia no haberse publicado ninguna documentación, debe concluirse que, con arreglo a los términos expuestos, las Consejerías proponentes, por la propia naturaleza de las disposiciones y de los actos sometidos al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, han publicado el texto de la disposición o del acuerdo, por no obrar en dichos expedientes más documentación al no estar sujetos estos actos y disposiciones a la instrucción de procedimiento alguno".

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la denuncia interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.3 b) de los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (aprobado por Decreto 434/2015, de 29 de septiembre), y en el artículo 48.1 g) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA), en conexión con el artículo 23 del mismo texto legal.

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del citado Decreto 434/2015, "*[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad*", con las



consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Como establece el artículo 2 b) LTPA, la publicidad activa consiste en *“la obligación de las personas y entidades a las que hacen referencia los artículos 3 y 5 de hacer pública por propia iniciativa, en los términos previstos en la presente ley, la información pública de relevancia que garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública”*. Exigencia de publicidad activa que comporta que la información *“estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web”* de los sujetos obligados al cumplimiento de la ley (art. 9.4 LTPA), y que tal publicación se realice *“de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada”* (art. 9.1 LTPA), garantizando especialmente que la información que se publica atiende al principio de «veracidad», de tal manera que la misma *“ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia”* [artículo 6 e) LTPA].

Pero no sólo constituye una obligación para las entidades sujetas al cumplimiento de la legislación en materia de transparencia. Pues, según establece el artículo 7 a) LTPA, la publicidad activa constituye igualmente un *“derecho de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen [...] de forma periódica y actualizada la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”*.

Tercero. En el presente caso, la persona denunciante imputa al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía un presunto incumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa, como consecuencia de la no disponibilidad en la página web institucional de la documentación atinente a los expedientes de diversos asuntos tratados por dicho órgano colegiado en las concretas sesiones identificadas en el escrito de denuncia (Antecedente Primero).

En relación con este supuesto incumplimiento, el artículo 22 LTPA regula del siguiente modo la *“[t]ransparencia del funcionamiento de los gobiernos”*:

“1. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y los órganos colegiados de gobierno de los ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades de municipios, sin perjuicio del secreto o reserva de sus deliberaciones, harán públicos con carácter previo a la celebración de sus reuniones el orden del día previsto y, una vez celebradas, los acuerdos que se hayan aprobado, así como la información contenida en el expediente que se haya sometido a su consideración, en los términos que se establezcan reglamentariamente.



“2. A efectos del cumplimiento de lo previsto en el apartado anterior, y para preservar el respeto a los límites aplicables a la publicidad activa establecidos en esta ley, las consejerías proponentes determinarán con ocasión de la remisión del expediente al Consejo de Gobierno la información respecto de la que deba mantenerse alguna reserva, de acuerdo con la normativa aplicable. La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras establecerá los criterios de coordinación que sean convenientes”.

Esta explícita proyección de la transparencia a la información contenida en los expedientes que se sometían a la consideración del Consejo de Gobierno requirió, obviamente, la adaptación del artículo 31 (*“Deber de secreto”*) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuyo primer apartado partía del opuesto criterio de que los documentos presentados ante el órgano colegiado ejecutivo tenían *“carácter reservado hasta que el propio Consejo de Gobierno acuerde hacerlos públicos”*. La modificación del artículo 31 de la Ley 6/2006 acometida en la Disposición final primera de la LTPA elimina este inicial carácter discrecional de la apertura a la opinión pública de dichos documentos, imponiendo ahora su apartado tercero: *“La información contenida en los expedientes de los asuntos sometidos al Consejo de Gobierno estará sujeta a los criterios y reglas generales de acceso establecidos en la legislación en materia de transparencia, aplicándose estos por las Consejerías que los hayan tramitado”*.

Por lo demás, como a las restantes exigencias de publicidad activa, a ésta le resultan asimismo de aplicación *“los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en la normativa básica y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal”* (artículo 9.3 LTPA). En consecuencia, deberá mantenerse la reserva de esta información cuando sea preciso para preservar el derecho a la protección de los datos personales [artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG)] o los intereses y derechos tutelados por los restantes límites de la transparencia mencionados en el artículo 14 LTAIBG. Y el artículo 22.2 LTPA atribuye expresamente a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras la tarea de fijar los criterios de coordinación que se consideren convenientes al respecto.

Pues bien, con esta llamada a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, el legislador no venía sino a enlazar con la línea de apertura a la transparencia que se había seguido en la práctica en este ámbito incluso antes de la entrada en vigor de la LTPA. En efecto, poco después de la publicación de la LTAIBG —cuando se hallaba aún en tramitación la LTPA—, se aprobaría el Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, cuyo punto primero dice así: *“Los órdenes del día de las reuniones del Consejo de*



Gobierno, los documentos integrantes de los expedientes de los asuntos aprobados y los acuerdos adoptados serán públicos en los términos previstos en el presente Acuerdo". Y su punto tercero, en el que se regula el "Carácter accesible de los documentos", precisa al respecto: "A efectos de lo establecido en el punto Primero, tendrán carácter público, y serán accesibles en los términos del presente Acuerdo, los documentos que integran el expediente que el órgano competente haya elevado al Consejo de Gobierno y hayan servido para fundamentar su decisión". Por su parte, el punto séptimo de este Acuerdo de 17 de diciembre de 2013 ya habilitaba a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras "para el establecimiento de las medidas de coordinación que sean necesarias para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información por parte de las distintas Consejerías y, con carácter general, las que sean precisas para la efectividad de lo dispuesto en el presente Acuerdo".

Habilitación que se llevaría a efecto, cuando ya estaba aprobada la LTPA, mediante las Instrucciones de 22 de enero de 2015, de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información por las distintas Consejerías. Y, de modo más específico, es la Instrucción Primera la que se dedica en particular a regular la "Documentación integrante de los expedientes", que constituye precisamente el objeto sobre el que versa esta denuncia.

Así, pues, la elucidación de la presente controversia pasa necesariamente por analizar estas Instrucciones de 22 de enero de 2015, que vienen a precisar el alcance exacto de las obligaciones de publicidad activa en la materia que nos ocupa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.2 LTPA.

Cuarto. Una vez concretado el marco normativo aplicable al presente caso, procede ya que abordemos si en efecto se produjeron los incumplimientos denunciados. Pues bien, tras acceder al Portal de la Junta de Andalucía (última fecha de consulta: 15/12/2020) —en concreto, al apartado dedicado a "La Junta" > "Consejo de Gobierno" > "Histórico de sesiones"—, y analizada la información disponible en cada una de las sesiones señaladas en relación con los asuntos denunciados, desde este Consejo ha sido posible confirmar los extremos siguientes:

- En cuanto a los quince proyectos de decreto-ley reseñados en la denuncia, únicamente resultan accesibles sus textos entre los "Acuerdos adoptados" que figuran en cada una de las sesiones respectivas. Tan sólo en relación con el Proyecto de Decreto-Ley para el impulso del proceso de justificación, comprobación, adecuación de la información contable y reintegro de los libramientos con justificación posterior —aprobado en la sesión de 10/02/2020, no en la de 20/03/2020 como se indicaba en la denuncia—, se facilita, además, documentación atinente a su expediente; en concreto, la Memoria justificativa del borrador de la citada disposición normativa.



- En lo que respecta a las doce propuestas de acuerdos denunciadas, diez de ellas versan sobre acuerdos del Consejo de Gobierno por los que se “toma en conocimiento” o se “toma en consideración” determinados asuntos; mientras que, de las dos restantes, una se refiere a un acuerdo por el que se insta a la Consejería competente a tramitar una ayuda para personas trabajadoras por cuenta propia, y la otra incide en un acuerdo para la optimización y reorientación de los Fondos Estructurales a la reactivación del tejido productivo andaluz tras la crisis del COVID-19. Pues bien, en todos estos casos sólo se facilitan los correspondientes textos, publicados en cada una de las sesiones en las que fueron tratados.

En consecuencia, tras las comprobaciones expuestas, este Consejo únicamente ha podido verificar la publicación telemática por parte del Consejo de Gobierno de los textos de los referidos proyectos de decreto-ley y de las propuestas de acuerdos, pero no la documentación que integra el expediente asociado a la toma de dichas decisiones —al margen del caso del proyecto de decreto-ley anteriormente mencionado, del que sí resultaba disponible su Memoria justificativa—.

En el informe emitido por el Servicio del Secretariado del Consejo de Gobierno se examina, en primer término, la naturaleza de los diversos asuntos objeto de la controversia, subrayando que la Ley 6/2006, del Gobierno, no establece un procedimiento regulador de la elaboración de los decretos-leyes, ni tampoco están sujetos a la instrucción de un procedimiento regulado al efecto los diferentes acuerdos denunciados, ya fueran llevados al Consejo en virtud del artículo 27.23 de la Ley 6/2006 —según sucedió en la mayoría de los casos— o con base en el artículo 27.13, aplicable este último al mencionado acuerdo relativo a los Fondos Estructurales. Y, dicho lo anterior, concluye finalmente el informe: “En los decretos-leyes y acuerdos a los que se refiere el denunciante y respecto de los que se denuncia no haberse publicado ninguna documentación, debe concluirse que, con arreglo a los términos expuestos, las Consejerías proponentes, por la propia naturaleza de las disposiciones y de los actos sometidos al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, han publicado el texto de la disposición o del acuerdo, por no obrar en dichos expedientes más documentación al no estar sujetos estos actos y disposiciones a la instrucción de procedimiento alguno”.

Quinto. Como hemos adelantado, esta argumentación del Servicio del Secretariado del Consejo de Gobierno, que justifica la falta de publicidad de la documentación en la ausencia de un procedimiento regulador de la elaboración de los decretos-leyes o de los restantes acuerdos denunciados, ha de ser analizada a luz de las Instrucciones de 22 de enero de 2015, de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, las cuales —según indicamos *supra* en el Fundamento Jurídico Tercero— precisan el alcance exacto de las obligaciones de



publicidad activa en este ámbito conforme a lo establecido en el artículo 22.2 LTPA.

Y lo cierto es que, en línea con lo sostenido por el órgano de gobierno denunciado, la Instrucción Primera —que aborda específicamente la regulación de la “*Documentación integrante de los expedientes*”— parte de la regla general de que la publicidad telemática es exigible respecto de la documentación que resulte preceptiva en virtud de lo dispuesto en el correspondiente procedimiento:

“1.1. Los documentos que integran los expedientes de los asuntos cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno y los acuerdos adoptados serán públicos y accesibles, con las limitaciones previstas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de diciembre de 2013, al igual que los órdenes del día de las correspondientes reuniones, en el portal web <http://www.juntadeandalucia.es>.

“1.2. A los efectos de dar cumplimiento a lo indicado en el párrafo anterior, la documentación que los órganos competentes eleven al Consejo de Gobierno, y sirva para fundamentar sus decisiones, estará integrada por los informes y los documentos relativos al cumplimiento de los trámites preceptivos, de acuerdo con el procedimiento que corresponda en cada caso”.

Ahora bien, importa subrayar que, una vez establecida esta regla inicial, la Instrucción Primera de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras añade inmediatamente a continuación:

“1.3 Se adjunta como anexo I una relación de los documentos que deberán formar parte de los expedientes que las Consejerías remitan al Secretariado del Consejo de Gobierno para la adopción de decisiones que se eleven al citado órgano.

“La relación de documentos correspondiente a cada procedimiento de los que figura en el citado anexo I ha de entenderse modificada en la medida en que se modifique el procedimiento que corresponda”.

En consecuencia, habrá de estarse a los documentos que aparezcan expresamente mencionados en el referido anexo I para determinar el concreto alcance de la exigencia de publicidad activa que nos ocupa. Y aún más: el tercer párrafo del parcialmente transcrito punto 1.3 de la Instrucción Primera incorpora una cláusula de cierre que, obviamente, no puede ser soslayada a los efectos de la presente denuncia:

“En los procedimientos que no estén expresamente previstos en el anexo I, los expedientes los integrarán los documentos que acrediten la realización de los trámites que sean



preceptivos y, en su defecto, las memorias justificativas y económicas y los informes jurídicos, económicos y de fiscalización que sustenten la decisión que adopte el Consejo de Gobierno”.

En suma, ni siquiera los documentos relativos a procedimientos no contemplados expresamente en el anexo I y que no responden al cumplimiento de trámites preceptivos quedan al margen de la obligación de publicidad activa derivada del artículo 22.1 LTPA, ya que ésta se proyecta en todo caso a las referidas memorias e informes *“que sustenten la decisión que adopte el Consejo de Gobierno”.*

Sexto. Pues bien, el apartado 3 del anexo I se dedica de modo específico a la figura de los *“Decretos-Leyes”*, mencionándose expresamente en la columna *“Documentos”* los siguientes:

-"Informes del Gabinete Jurídico y D.G. de Presupuestos, si se recaban”.

-“Memoria justificativa/Memoria económica”.

Por su parte, en la columna titulada *“Justificación jurídica”* del referido apartado 3 se señala: *“Trámites preceptivos: No hay regulación expresa sobre el procedimiento de elaboración de Decretos-leyes”.*

Resulta por tanto evidente que, aun no existiendo un procedimiento específico que regule su elaboración, los expedientes sometidos al Consejo de Gobierno para la aprobación de los decretos-leyes deben incluir los documentos antes señalados de acuerdo con lo previsto en el repetido anexo I de la Instrucción. Consiguientemente, tanto la *“Memoria justificativa/Memoria económica”* como, en el caso de que se recaben, los *“Informes del Gabinete Jurídico y D.G. de Presupuestos”* han de ser objeto de publicación telemática. Sin embargo, como señalamos en el Fundamento Jurídico Cuarto, únicamente en el supuesto del Proyecto de Decreto-Ley para el impulso del proceso de justificación, comprobación, adecuación de la información contable y reintegro de los libramientos con justificación posterior —aprobado en la sesión de 10/02/2020— se publicó alguna documentación, a saber, su Memoria justificativa.

Y en lo concerniente a las propuestas de Acuerdo asimismo objeto de denuncia, hemos de señalar que ninguna de ellas son claramente reconducibles a alguno de los diversos supuestos de Acuerdos abordados explícitamente en el anexo I. Comoquiera que sea, de acuerdo con la cláusula de cierre establecida en el tercer párrafo del punto 1.3 de la Instrucción Primera, aunque no obedezcan a la realización de trámites preceptivos, en todo caso deben incorporarse *“las memorias justificativas y económicas y los informes jurídicos, económicos y de fiscalización que sustenten la decisión que adopte el Consejo de Gobierno”.* Pese a esta disposición, no se publicó en



el Portal de la Junta de Andalucía ninguna documentación obrante en las correspondientes Consejerías en relación con las propuestas de Acuerdo denunciadas.

Así, pues, en atención a cuanto se lleva expuesto, no puede sino llegarse a la conclusión de que el Consejo de Gobierno no satisfizo la exigencia de publicidad activa impuesta en el artículo 22.1 LTPA.

Por lo tanto, en aras de salvaguardar el derecho a la publicidad activa consagrado en el artículo 7 a) LTPA —derecho que asiste a cualquier persona “a que los poderes públicos publiquen [...] de forma periódica y actualizada la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”— y de conformidad con lo dispuesto en el art. 23 LTPA, este Consejo debe requerir a dicho órgano el adecuado cumplimiento de la precitada obligación.

En efecto, es finalidad del Consejo velar por que se cumplan las previsiones establecidas en el marco normativo regulador de la transparencia, y en este sentido, por lo que hace al control en materia de publicidad activa, de acuerdo con el referido art. 23 LTPA, está facultado para requerir al órgano u entidad controlada la subsanación del incumplimiento que se haya detectado en el procedimiento, a los efectos de que éste pueda desarrollarse conforme a dicho marco normativo. No obstante, en el caso que nos ocupa, en tanto en cuanto los asuntos sobre los que versa la denuncia planteada ya fueron sometidos a la consideración del Consejo del Gobierno, culminándose la tramitación con su aprobación, dicho requerimiento debe quedar circunscrito a las actuaciones futuras que en este sentido pueda efectuar el meritado órgano colegiado.

Por consiguiente, este Consejo debe requerir al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para que en lo sucesivo lleve a cabo la publicación en el Portal de la Junta de Andalucía de la documentación contenida en los expedientes que se sometan a su consideración, de conformidad con lo previsto en la Instrucción Primera, de 22 de enero de 2015, de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

Y al objeto de lograr una mayor claridad en la información a ofrecer y evitar posibles dudas o equívocos acerca del efectivo cumplimiento de esta obligación de publicidad activa derivada del artículo 22.1 LTPA, si no se dispusiera de alguno o algunos de los documentos a los que hace referencia la repetida Instrucción, habrá de ponerse expresamente de manifiesto esta circunstancia en el susodicho portal.



En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Requerir al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para que, en lo sucesivo, y en los términos y con el alcance señalados en el Fundamento Jurídico Sexto, lleve a cabo la publicación en el Portal de la Junta de Andalucía de la documentación contenida en los expedientes que se sometan a su consideración, dando así cumplimiento a la obligación de publicidad activa impuesta en el artículo 22.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Segundo. Este requerimiento ha de surtir efectos para la publicación de la documentación relativa a los asuntos que se sometan a la consideración del Consejo de Gobierno a partir de quince días a contar desde la notificación de la presente Resolución.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso potestativo de reposición ante este Consejo, en el plazo de un mes, o interponer directamente recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Sevilla, que por turno corresponda, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30.4, 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en los artículos 8.3 y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Manuel Medina Guerrero

Esta resolución consta firmada electrónicamente