



RESOLUCIÓN 34/2021, de 9 de febrero
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra la Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga por denegación de acceso a información pública (Reclamación núm. 261/2019).

ANTECEDENTES

Primero. La persona ahora reclamante presentó, el 12 de junio de 2019, escrito dirigido a la Consejería de Educación y Deporte por el que solicita:

“Informes de los Simulacros realizados en el I.E.S. Emilio Prados, sito en Avd. Sor Teresa Prat nº 16 29004-Málaga, durante los cursos 2015/2016, 2016/2017, 2017/18 y 2018/2019 (ANEXO I A, ORDEN de 16 de abril de 2008, por la que se regula el procedimiento para la elaboración, aprobación y registro del Plan de Autoprotección de todos los centros docentes públicos de Andalucía, a excepción



de los universitarios, los centros de enseñanza de régimen especial y los servicios educativos, sostenidos con fondos públicos, así como las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación, y se establece la composición y funciones de los órganos de coordinación y gestión de la prevención en dichos centros y servicios educativos.)”

Segundo. El 20 de junio de 2019, la entonces Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga resolvió del siguiente modo la solicitud:

“Tras el análisis de la solicitud y las comprobaciones necesarias para establecer si le son aplicables los límites al derecho de acceso establecidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y lo establecido en los artículos 25 y 26 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, la Delegada de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga, de acuerdo con todo lo anterior, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 3 del Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales,

“RESUELVE:

“Denegar el acceso a la información, siendo de aplicación el art.18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dado que la documentación requerida es una información que tiene carácter auxiliar o de apoyo.

“Tal como establece la Orden de 16 de abril de 2008, por la que se regula el procedimiento para la elaboración, aprobación y registro del Plan de Autoprotección de todos los centros docentes públicos de Andalucía, a excepción de los universitarios, los centros de enseñanza de régimen especial y los servicios educativos sostenidos con fondos públicos, así como las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación, y se establece la composición y funciones de los órganos de coordinación y gestión de la prevención en dichos centros y servicios educativos, los informes de simulacros son informes técnicos solicitados para la adopción de una decisión (en este caso, la relacionada con las medidas a adoptar en el Plan de Autoprotección que usted ha solicitado previamente; por lo tanto, ya



dispone de la información requerida) y arrojan información preparatoria de la actividad que debe llevar a cabo el centro educativo”.

Tercero. El 8 de julio de 2019 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación contra la antes citada resolución de 20 de junio de 2019, en la que sostiene lo siguiente:

“[...] considero que los Informes de Simulacros solicitados son documentos FINALES, con entidad propia, y son elaborados por personal del propio ÍES. Y se graban en la aplicación informática de gestión SÉNECA e incorporan de manera literal en la preceptiva Memoria Final del Centro Educativo (según art. 11. 7. de la Orden de 16 de abril de 2008, por la que se regula el procedimiento para la elaboración, aprobación y registro del Plan de Autoprotección de todos los centros docentes públicos de Andalucía, a excepción de los universitarios, los centros de enseñanza de régimen especial y los servicios educativos, sostenidos con fondos públicos, así como las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación, y se establece la composición y funciones de los órganos de coordinación y gestión de la prevención en dichos centros y servicios educativos).”

Cuarto. Con fecha 26 de julio de 2019, el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para resolver la reclamación. Con la misma fecha se solicitó a la Delegación Territorial de Educación Deporte Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada así mismo por correo electrónico de fecha 6 de agosto de 2019 a la Unidad de Transparencia u órgano equivalente de la Consejería.

Quinto. El 27 de noviembre de 2019, tuvo entrada escrito del órgano reclamado en el que informa de lo siguiente:

“En relación con la reclamación 261/2019 notificada el día 31/07/2019, se realizan las siguientes consideraciones:

“Primero. Se adjunta la siguiente documentación:

“1. Solicitud de información pública 19-807 (...) con la correspondiente Resolución estimatoria de la Delegada Territorial (...) y documentación adjunta (...).



"2. Solicitud de información pública 19-808 (...) con la correspondiente Resolución denegatoria de la Delegada Territorial. (...).

"3. Solicitud de información pública 19-943 (...) y solicitud de prórroga (...).

"Segundo. En relación con la petición de remisión de información o alegaciones oportunas, notificada el día 31/07/2019, en referencia a la reclamación 261/2019 interpuesta por denegación de información pública por D. [*nombre del reclamante*], se informa lo siguiente:

"La consideración de documentos auxiliares de los informes de simulacros se encuentra recogida en la normativa señalada en la resolución, sin entrar en las consideraciones personales del solicitante. A su vez hemos de señalar que el solicitante ha realizado otra petición de información pública con número 19-943 (...) donde reclama las Memorias Finales del centro educativo en cuestión, donde se recoge la información solicitada.

"Así mismo reiteramos que, tras la consulta a los técnicos especialistas en Prevención de Riesgos Laborales de esta Delegación, la documentación requerida es una información que tiene carácter auxiliar o de apoyo, dado que como establece la Orden de 16 de abril de 2008, por la que se regula el procedimiento para la elaboración, aprobación y registro del Plan de Autoprotección de todos los centros docentes públicos de Andalucía, a excepción de los universitarios, los centros de enseñanza de régimen especial y los servicios educativos sostenidos con fondos públicos, así como las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación, y se establece la composición y funciones de los órganos de coordinación y gestión de la prevención en dichos centros y servicios educativos, los informes de simulacros son informes técnicos solicitados para la adopción de una decisión y arrojan información preparatoria de la actividad que debe llevar a cabo el centro educativo.

"Y recordamos que el solicitante también pidió copia de los Planes de Autoprotección (donde también se contiene la información) y que le fueron entregados (Expediente PIDA 19-807, del cual adjuntamos copia ...) e igualmente certificación de los acuerdos del Consejo Escolar donde se aprueban los Planes de Autoprotección y que fue desestimada (Expediente 19-808, ...)".



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, “[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. Según establece el artículo 24 LTPA, “[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley”. Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el “principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley”.

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

Efectivamente, tal y como tuvimos oportunidad de declarar ya en la Resolución 42/2016 y venimos desde entonces reiterando (así, por ejemplo, Resolución 451/2018, FJ 5º), nuestro régimen de acceso a la información pública se asienta sobre la siguiente premisa:

“Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la denegación o limitación del acceso” (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). Se presume, pues, la publicidad de los ‘contenidos o documentos’ que obren en poder de las



Administraciones y 'hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones' [art. 7 b) de la LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración —y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información— la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite que justifique la denegación del acceso a la misma" (Fundamento Jurídico Tercero).

Por su parte, este criterio es el que asimismo comparten los órganos jurisdiccionales, como lo ponen de manifiesto las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) n.º 1547/2017, de 16 de octubre; Sentencia 344/2020, de 10 de marzo y 748/2020, de 11 de junio: *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información"*. Y prosigue la citada Sentencia n.º 748/2020 que *"la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad"*.

Tercero. En el presente caso, según consta en el expediente, la persona interesada solicitó en su escrito inicial los "informes de los simulacros realizados en el IES Emilio Prados [...] durante los cursos 2015/2016, 2016/2017, y 2018/2019". En respuesta a dicha solicitud el órgano ahora reclamado responde denegando el acceso arguyendo que resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), según el cual se inadmitirán a trámite las solicitudes referidas a *"información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas"*.

Y en el trámite de alegaciones concedido a la Delegación Territorial por este Consejo insiste en no ofrecer los informes solicitados basándose en el mencionado art. 18.1.b LTAIBG, y fundamentando su decisión en que *"son informes técnicos solicitados para la adopción de una decisión ..."*



Cuarto. Pues bien, en la delimitación del alcance de este motivo de inadmisión, hemos recurrido con alguna frecuencia como apoyo hermenéutico al Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 6/2015, de 12 de noviembre, en el que, como es sabido, se asume una lectura antiformalista del artículo 18.1.b) LTAIBG, de tal modo que lo sustantivo no es la denominación del documento (notas, borradores, opiniones, resúmenes e informes...), sino si el contenido de esa información puede considerarse materialmente como auxiliar o de apoyo (así, ya en la Resolución 48/2016, FJ 3º). Como se sostiene en el recién citado Criterio Interpretativo 6/2015, todo examen sobre la pertinencia de aplicar dicho precepto ha de estar presidido por la idea de que la finalidad de la LTAIBG es *“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”*.

De conformidad con esta pauta interpretativa, desde la Resolución 117/2016 venimos vinculando expresamente la aplicabilidad de esta causa de inadmisión con la relevancia que juega la información pretendida en el proceso de toma de decisiones de la Administración interpelada. En este sentido, en el FJ 2º de dicha Resolución, en la que se debatía el acceso a informes relativos a unos contratos efectivamente celebrados por la Administración reclamada, afirmamos al respecto: *“[...] en lo referente a los aludidos informes, nos hallamos claramente ante documentos que no pueden ser considerados como información auxiliar o de apoyo, en la medida en que forman parte del procedimiento, constituyen la ratio decidendi del órgano de contratación para adoptar la tramitación por urgencia y contribuyen, en fin, a la intelección de la decisión adoptada”*. Y, en aplicación de esta línea doctrinal, venimos desestimando la aplicabilidad de este motivo de inadmisión en relación con la documentación que contribuye a la adopción material de una decisión (en esta línea, Resoluciones 228/2018, FJ 3º y 10/2020, FJ 3º); mientras que, por el contrario, consideramos pertinente su aplicación cuando la información objeto de la solicitud no produce efecto alguno (Resolución 241/2018, FJ 3º).

La aplicación de estas pautas doctrinales al presente caso no puede sino conducir derechamente a declarar la improcedencia de aplicar la causa de inadmisión sobre la que la Delegación Territorial fundamentó su decisión denegatoria. En efecto, no cabe entender que la información relativa a los “informes de los simulacros realizados” pueda catalogarse como información auxiliar o de apoyo, ya que contribuye con toda evidencia a la intelección de la decisión finalmente adoptada por la Administración interpelada.



Y así se reconoce expresamente en la propia Resolución impugnada cuando afirma que “los informes de simulacros son informes técnicos solicitados para la adopción de una decisión (en este caso, la relacionada con las medidas a adoptar en el Plan de Autoprotección...)”. Y, por otra parte, el hecho de que el interesado ya hubiera solicitado previamente y obtenido este Plan de Autoprotección en modo alguno puede justificar la denegación del acceso a los informes de simulacros, que constituyen obviamente una documentación específica objeto de una pretensión independiente.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación presentada por XXX contra la entonces Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga por denegación de acceso a información pública.

Segundo. Instar a la actual Delegación Territorial de Educación y Deporte en Málaga a que, en el plazo de veinte días a contar desde el día siguiente al de la notificación de la presente resolución, ofrezca a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, dando cuenta a este Consejo de lo actuado en el mismo plazo.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer 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 8. 3 y 46.1, respectivamente, 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