



RESOLUCIÓN 39/2016, de 15 de junio, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra la Consejería de la Presidencia y Administración Local de la Junta de Andalucía por denegación de información pública (Reclamación núm. 48/2016).

ANTECEDENTES

Primero. *El reclamante* presentó el 15 de febrero de 2016, a través del Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, una solicitud de información pública dirigida a la Consejería de Presidencia y Administración Local. En concreto, la información que pretendía obtener era la siguiente:

“Solicito las distintas instrucciones o resolución [*sic*] de elaboración de normas de las distintas Consejerías, organismos autónomos y agencias administrativas y de régimen especial (Junta de Andalucía), que estén vigentes y las que no. Solicito la documentación en formato electrónico”.

En su escrito, como motivación, señalaba: “Interés de investigación, estoy realizando una tesis de evaluación de impacto normativo”.

Segundo. Con fecha 9 de marzo de 2016, se dicta Resolución de la Viceconsejería de la Presidencia y Administración Local en la que se acuerda conceder el acceso parcial a la información, proporcionándosele al ahora reclamante, en formato electrónico, el “Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban Instrucciones para el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias



competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, que debe interpretarse a la luz de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía”. “En relación con la instrucciones de elaboración de normas de las distintas Consejerías” -prosigue la Resolución-, se considera que tienen carácter auxiliar o de apoyo por lo que la solicitud incurre en la causa de inadmisión del 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). Por lo que hace a los organismos autónomos, se apunta que dejaron de existir según lo establecido en la Disposición Transitoria Única de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Y en lo relativo a las Agencias administrativas y de régimen especial, se argumenta que carecen tanto de potestad reglamentaria como de iniciativa normativa.

Tercero. Contra la citada Resolución el interesado interpone, el 23 de marzo de 2016, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo). Tras apuntar que la notificación de la Resolución -realizada el 11 de marzo de 2016- se produjo dos días después del plazo de 20 días hábiles legalmente previsto en el art. 32 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA), el reclamante comienza negando la aplicabilidad del art. 18.1 b) de la Ley 19/2013 a la información solicitada. Además de que la interpretación de las causas de inadmisión debe hacerse de forma restrictiva, y tras reprochar a la Resolución falta de motivación, señala que la instrucción no puede catalogarse como información auxiliar o de apoyo, ya que se trata de un “acto administrativo con efectos jurídicos que guía y vincula la actuación, no solo de los titulares de los órganos a los que van dirigidos, sino de las personas que trabajan en los mismos”.

Por otra parte -prosigue el reclamante en su escrito-, las instrucciones se recogen como instrumentos de relevancia jurídica objeto de publicidad activa en el art. 7.a) de la Ley 19/2013 y en el art. 13.1.a) de la LTPA. La Resolución ha entendido que sólo aquellas instrucciones que produzcan “efectos jurídicos frente a terceros” estarían sujetas a dicha obligación, pero los referidos preceptos se limitan a señalar las instrucciones que “tengan efectos jurídicos”. Habida cuenta de que resulta incuestionable que las instrucciones generan efectos jurídicos, deben ser objeto de publicidad activa, sin que pueda ser un obstáculo para ello que sean actos administrativos *ad intra* de la organización. En consecuencia, si constituye una exigencia de publicidad activa debería haberse suministrado la información vía derecho de acceso.



A continuación, abundando en esta dirección, apunta que son numerosas las Instrucciones de la Junta de Andalucía que se encuentran disponibles en la plataforma de transparencia, destacando en relación con la presente solicitud la Instrucción 1/2013, de 21 de octubre, de la Viceconsejería de Educación, Cultura y Deporte, sobre elaboración de disposiciones de carácter general. A este respecto, la Resolución debió recoger el concreto *link* a través del cual puede accederse a dicha Instrucción, de conformidad con el art. 22.3 de la Ley 19/2013 y lo fijado por el Criterio Interpretativo 9/2015 que ha elaborado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Acto seguido, el reclamante reprocha a la Consejería de Presidencia y Administración Local la contradicción que supone negar el acceso a las instrucciones de las diversas Consejerías mientras que, sin embargo, sí proporcionó el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 22 de octubre de 2002.

Por otro lado, insiste en su escrito en que la solicitud “hace referencia tanto a la información más reciente como a la más antigua, que tengan o hayan tenido efectos jurídicos (por ejemplo, aquellas que han sido sustituidas por otras o que han dejado de existir porque la Consejería a la cual se aplicaba ha desaparecido)”.

Finalmente, y en lo relativo a la respuesta dada por la Resolución respecto de las agencias y organismos autónomos se argumenta en la Reclamación: “entiendo la mención al órgano competente para el ejercicio de la potestad reglamentaria que hace Viceconsejería, pero no ha sido esa mi intención en la solicitud, sino la enumeración de los órganos que le es de aplicación en la Junta de Andalucía, ya sean en su momento organismos autónomos o las actuales agencias mencionadas como participantes del procedimiento en el ejercicio de sus potestades públicas, no como órganos de competencia normativa”.

Cuarto. Con fecha 29 de marzo de 2016, fue cursada una comunicación al reclamante informándole del inicio del procedimiento para resolver su reclamación y la fecha máxima para resolución de la misma.

Quinto. El Consejo solicitó el 29 de marzo de 2016 al órgano reclamado copia del expediente derivado de la solicitud así como informe y antecedentes que considerara oportunos para la resolución de la reclamación.

Sexto. El informe de la Consejería de Presidencia y Administración Local tuvo entrada en el registro de este Consejo el 14 de abril de 2016.



Comienza este escrito negando que se respondiera tardíamente a la solicitud de información. Aduce a este respecto que la solicitud se registró el día 15 de febrero de 2016, pero que la Unidad de Transparencia de la Consejería “tras las actuaciones previas necesarias asignó el día 22 de febrero a través de PID@ la contestación de la solicitud a la Viceconsejería, órgano competente para dictar y notificar la resolución de la misma de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1 del Decreto 289/2015, de 21 de julio...”. En consecuencia, dado que la “resolución y su remisión a través de la cuenta de correo electrónico facilitada por el solicitante se produjo el día 11 de marzo de 2016 [...] en ningún caso se produjo el incumplimiento de plazo alegado por el solicitante”.

Tras rechazar el reproche de falta de motivación que había imputado a la Resolución el reclamante, el informe pasa acto seguido a argumentar por qué las instrucciones solicitadas deben considerarse información auxiliar o de apoyo a los efectos del art. 18.1 b) de la Ley 19/2013:

“Su carácter auxiliar o de apoyo se ve respaldado por el hecho de que no todas las Consejerías han optado por elaborar las citadas instrucciones. Es un hecho que gran parte de ellas se rigen únicamente por la normativa vigente y las instrucciones generales aportadas al solicitante de la información. No cabe mayor comprobación de su carácter auxiliar que su condición de prescindible y la consecuente inexistencia de las mismas en gran parte de las Consejerías. De hecho, la propia Consejería de la Presidencia y Administración Local carece de tales instrucciones, lo cual no le impide elaborar y aprobar proyectos de normas legales y reglamentarias”.

Dicho lo anterior, el informe prosigue sosteniendo la aplicabilidad de dicha causa de inadmisión. A este respecto, trae a colación el Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 6/2015, citado por el reclamante, entendiendo aplicable al caso el siguiente supuesto de inadmisión mencionado en dicho Criterio: “*Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud*”. El procedimiento de elaboración de disposiciones normativas se regula en el Título VI de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y las Instrucciones “no son sino la concreción interna de las reglas establecidas en la Ley 6/2006... ordenando el funcionamiento interno de la Administración para la aplicación de dicha norma. No crean ni nuevos trámites, ni establecen nuevas reglas, ni producen efectos frente a terceras personas”.



Por otra parte, el informe rechaza que el interesado invoque la aplicación del art. 13.1 a) LTPA, en materia de publicidad activa, para fundamentar su solicitud de información. Sencillamente, el derecho de acceso previsto en el art. 24 LTPA tiene una naturaleza jurídica diferente a la obligación establecida en el referido art. 13.1 a). En cualquier caso, el informe discrepa de la interpretación que hace el reclamante de esta disposición, según la cual han de publicarse todas las instrucciones que tengan efectos jurídicos. Por el contrario, se sostiene en el informe que la “consideración de una información como auxiliar por el hecho de que no produzca efectos jurídicos frente a terceros se deduce nítidamente de la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como en la Resolución 114/2015, de 15 de julio, y *a sensu contrario*, de las Resoluciones 65/2015, de 7 de julio, y 187/2015, de 9 de septiembre”. Y prosigue el informe criticando la lectura sostenida por el interesado:

“Como el reclamante conocerá, todos los actos administrativos producen efectos jurídicos, en los términos del artículo 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por lo que la declaración de la Ley sería vacua y sin contenido. Sin embargo, no parece que fuera esta la voluntad del poder legislativo, dada la extensión del artículo y el sentido de las palabras. [...] Los términos “que produzcan efectos jurídicos” no pueden sino interpretarse de manera que se refieran a efectos jurídicos frente a terceras personas, ya que de otro modo supondría la publicación de todas las instrucciones y documentos similares, por *reductio ad absurdum*, lo cual no parece que fuera el objetivo de los redactores de la Ley”.

Por lo que hace a la pretendida contradicción que el interesado imputa a la Consejería de Presidencia por el hecho de que invoque la reiterada causa de inadmisión respecto de las Instrucciones de las diferentes Consejerías, mientras que, sin embargo, sí facilitase el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de octubre de 2002, el informe subraya que resulta plenamente coherente, puesto que el mismo supone “la materialización del contenido de la Ley 6/2006”. El Acuerdo facilitado, en fin, “es de aplicación a todos los sujetos incluidos en la solicitud de información formulada, por lo que da cumplida respuesta a la solicitud formulada”.

Respecto de la consideración expuesta por el interesado en su reclamación, según la cual la solicitud de información “hace referencia tanto a la información más reciente como a la más antigua, que tengan o hayan tenido efectos jurídicos (por ejemplo, aquellas que han sido sustituidas por otras o que han dejado de existir porque la Consejería a la cual se aplicaba ha desaparecido)”, sostiene el órgano reclamado en su informe que resulta de aplicación la causa de inadmisión del art. 18.1 c) de la Ley 19/2013, esto es, que se trata de una



información para cuya divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración. En efecto, argumenta el informe:

“La recopilación de la información solicitada en términos tan amplios por el reclamante supondría acudir a diversas fuentes de información, ya que no existe en la actualidad un repositorio de todas las instrucciones y resoluciones sobre la materia solicitada que facilite la información de forma centralizada o que ésta *“pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”* tal y como establece el artículo 30.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio. [...] El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha emitido el Criterio interpretativo 7/2015 relativo a la reelaboración de la información, según el cual se entiende por información que precisa una acción previa de reelaboración aquella que, *“aun obrando en poder del órgano por ser propia de su ámbito de actuación,... deba elaborarse expresamente para dar respuesta a la solicitud haciendo uso de diversas fuentes de información”*, circunstancias que se ajustan a la obtención de la información solicitada”.

Finalmente, el informe concluye reiterando que “los extintos organismos autónomos y las agencias administrativas y de régimen especial carecen tanto de potestad reglamentaria como de iniciativa normativa, por lo que la reiteración de la solicitud de instrucciones relativas a estas competencias deviene irrazonable y su satisfacción es imposible”.

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.

Segundo. El artículo 24 de la LTPA establece que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Por su parte, el artículo 2 a) de dicho texto entiende por información pública: *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las*



personas o entidades incluidas en el presente Título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Resulta incuestionable que los documentos a los que pretendía acceder el ahora reclamante, a saber, las instrucciones o resoluciones de elaboración de normas, de obrar en los distintos organismos, constituyen información pública a los efectos de la LTPA.

Tercero. Al abordar la resolución de la presente reclamación conviene destacar que, pese a que la información solicitada se proyecta a todas y cada una de las Consejerías, organismos autónomos y agencias administrativas y de régimen especial de la Junta de Andalucía, el reclamante dirigió exclusivamente su petición a la Consejería de Presidencia y Administración Local, que fue la que resolvió la solicitud en los términos referidos en los antecedentes. Sin embargo, según establece el artículo 3.1 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: *“En cada Consejería corresponderá a las personas titulares de los órganos directivos centrales o periféricos competentes... dictar y notificar las resoluciones en materia de derecho de acceso relacionadas con las competencias que tengan atribuidas, respondiendo de su veracidad, objetividad y actualización”.* Y por lo que hace a las entidades instrumentales adscritas a la Administración de la Junta de Andalucía, el art. 3.2 del referido Decreto identifica como responsables de la información a *“las personas titulares de los órganos directivos que determinen sus estatutos o normas de organización, en relación con sus competencias, y, en su defecto, la persona que ejerza la máxima responsabilidad de la entidad”.*

Así pues, el reclamante debió dirigir su solicitud, de forma individualizada, a los diferentes órganos responsables de la información y, por tanto, además de a la Consejería referida, a las restantes Consejerías y entidades de las que presumiera que obraban en su poder las instrucciones de elaboración de normas. Y, a su vez, el órgano reclamado, en lugar de acordar la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) de la LTAIBG “[e]n relación con las instrucciones de elaboración de normas de las distintas Consejerías”, como hizo en su Resolución, debió proceder conforme a lo previsto en el artículo 19.1 de la LTAIBG: *“Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante”.* O bien, si la información sí estaba en poder de la Consejería de la Presidencia y Administración Local, ésta debió estar a lo dispuesto en el artículo 19.4 del mismo texto legal, que establece que *“[c]uando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se*



dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.

Por consiguiente, han de ser las diversas Consejerías y entidades a las que se dirijan las solicitudes las que han de dictar resolución concediendo o denegando el acceso a la información. Pues, sin necesidad de que entremos ahora a resolver si la divulgación de tales instrucciones constituye ya una exigencia de publicidad activa *ex art. 13.1 a) de la LTPA* – como sostiene el reclamante-, es evidente que la publicidad activa a la que están legalmente constreñidos los sujetos obligados supone un mínimo legal que puede ser ampliado libremente a fin de profundizar en la transparencia. De hecho, como pone de manifiesto el interesado en su escrito de reclamación, se ha puesto a disposición de la opinión pública en el correspondiente portal la Instrucción 1/2013, de 21 de octubre, de la Viceconsejería de Educación, Cultura y Deporte, sobre elaboración de disposiciones de carácter general. Esta circunstancia no viene sino a ratificar nuestra apreciación inicial de que la petición de información debió dirigirla el ahora reclamante, de forma individualizada, a las diferentes Consejerías y entidades aludidas.

En consecuencia, y sin perjuicio de que el interesado pueda en el futuro reproducir su solicitud en relación con los restantes órganos responsables de la información a los que alude el citado artículo 3 del Decreto 289/2015, en el examen de la presente reclamación debemos ceñirnos estrictamente a lo que afecta a la esfera competencial de la Consejería de Presidencia y Administración Local, por ser el órgano al que se dirigió la solicitud que nos ocupa.

Cuarto. Pues bien, en lo que concierne a su específico ámbito funcional, el órgano reclamado sí dio respuesta –siquiera parcial- a la solicitud de información. En su condición de titular de la Secretaría del Consejo de Gobierno (art. 34 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía), proporcionó al interesado, en formato electrónico, el *“Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban Instrucciones para el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía”*. Y aunque ninguna referencia expresa se hizo en la Resolución a la eventual falta de Instrucciones específicas de la propia Consejería sobre elaboración de normas, en el informe remitido a este Consejo, tras apuntar la “inexistencia de las mismas en gran parte de las Consejerías”, sí se declara abiertamente: “De hecho, la propia Consejería de la Presidencia y Administración Local carece de tales instrucciones, lo cual no le impide elaborar y aprobar proyectos de normas legales y reglamentarias”. Así pues, el órgano



reclamado dio a este respecto toda la información que obraba en su poder acerca de las Instrucciones relativas a su esfera competencial, aunque deba reprocharse que no comunicara de forma explícita al interesado la aludida carencia de Instrucciones específicas propias de la Consejería.

Quinto. Por otra parte, ha de recordarse que la solicitud de información se extendía a las distintas instrucciones y resoluciones de elaboración de normas de la totalidad de Consejerías, organismos autónomos y agencias de la Junta de Andalucía, “que estén vigentes y las que no”. Una acotación temporal de la información reclamada que sería precisada en los siguientes términos por el interesado en su escrito de reclamación: “[...] hace referencia tanto a la información más reciente como a la más antigua, que tengan o hayan tenido efectos jurídicos (por ejemplo, aquellas que han sido sustituidas por otras o que han dejado de existir porque la Consejería a la cual se aplicaba ha desaparecido)”.

Así concebido el alcance de la información solicitada, el órgano reclamado entiende de aplicación la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.c) LTAIBG, al considerar que se trata de una información para cuya divulgación es *“necesaria una acción previa de reelaboración”*, toda vez que la misma no es asequible a la Consejería de Presidencia y Administración Local *“mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”*; supuesto éste que, en virtud del art. 30.1.c) de la LTPA, queda excluido de la categoría “reelaboración” a los efectos del art. 18.1.c) LTAIBG. En suma, a juicio del órgano reclamado, nos hallamos con claridad ante uno de los supuestos que, según el Criterio Interpretativo 7/2015 elaborado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, integra el referido concepto de “reelaboración”, esto es, la información que deba *“[e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información”*.

Pues bien, esta argumentación no puede compartirse si nos limitamos al concreto ámbito al que hemos ceñido nuestro examen respecto de esta reclamación, esto es, la específica esfera competencial de la Consejería de Presidencia y Administración Local. En efecto, no cabe considerar que suponga una acción de reelaboración la tarea de identificar si el órgano reclamado cuenta o contó con una instrucción propia para elaboración de las normas y, en tal caso, facilitar la información al interesado. Por tanto, dicha Consejería ha de dar al solicitante una respuesta explícita sobre este particular.

Sexto. Finalmente, como apuntó el reclamante en su escrito, debemos dejar constancia de que se ha incumplido la exigencia de resolver y notificar la solicitud de información en el plazo máximo de veinte días hábiles desde la recepción de la misma por el órgano competente



para resolver (art. 32 de la LTPA). Del examen de la documentación existente se desprende, en efecto, que se produjo una leve superación de dicho plazo (dos días), ya que la solicitud se presentó el 15 de febrero de 2016 y la notificación de la Resolución al interesado tuvo lugar el día 11 de marzo de 2016. Si la amplitud de la información pretendida por el interesado así lo hacía preciso, el órgano reclamado debió recurrir a la posibilidad de ampliación de dicho plazo por igual periodo que el propio art. 32 de la LTPA prevé para los casos en que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente, en los términos fijados en el Fundamento Jurídico Quinto, la reclamación presentada el 23 de marzo de 2016 por *LLL* contra la Resolución de la Viceconsejería de la Presidencia y Administración Local de 9 de marzo de 2016.

Segundo. Instar a la citada Viceconsejería a que facilite al reclamante, en el plazo de quince días, la información o respuesta explícita descrita en el último párrafo del Fundamento Jurídico Quinto, dando cuenta a este Consejo, en el mismo plazo, de lo actuado.

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**

Consta la firma

Manuel Medina Guerrero