



RESOLUCIÓN 250/2020, de 2 de julio
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior por denegación de información pública (Reclamación núm. 100/2019).

ANTECEDENTES

Primero. La persona ahora reclamante presentó, el 25 de enero de 2019, la siguiente solicitud de información a la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior:

“En relación a la Instrucción 1/2019 de la Secretaría General para la Administración Pública sobre reconocimiento de trienios que modifica la Instrucción 3/2005, solicito el informe emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública en el asunto referido, así como la resolución, informe o dictamen del defensor del Pueblo en la queja a la que se refiere la Instrucción 1/2019.

Segundo. Con fecha 29 de enero de 2019, la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública dicta resolución por la que concede el acceso parcial a la información solicitada con base en los siguientes fundamentos:



"Con fecha 25/01/2019 tuvo entrada en CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR la siguiente solicitud de información pública:

"INFORMACIÓN SOLICITADA

"Nombre: [*Nombre del reclamante*] Apellidos: [*Apellidos del reclamante*]

"DNI/NIE / Pasaporte: [*DNI del reclamante*] Correo electrónico: [*correo electrónico del reclamante*]

"Nº. de solicitud: SOL-2019/[...]-PID@ Fecha de solicitud: 25/01/2019

"Número de expediente: EXP-2019/[...]

"INFORMACIÓN SOLICITADA

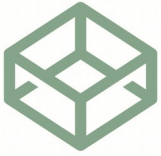
"«En relación a la Instrucción 1/2019 de la Secretaría General para la Administración Pública sobre reconocimiento de trienios, que modifica la Instrucción 3/2005, solicito el informe emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública en el asunto referido, así como la resolución, informe o dictamen del Defensor del Pueblo en la queja a la que se refiere la instrucción 1/2019».

"Tras el análisis de la solicitud y las comprobaciones necesarias para establecer si le son aplicables las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y lo dispuesto en los artículos 2 a), 30 y la Disposición adicional cuarta de la Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia Pública de Andalucía, la persona titular de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, 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:

"Conceder el acceso parcial a la información solicitada por Don [*Nombre de la Persona Reclamante*], en el sentido que a continuación se expone:

"La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno dispone en su artículo 18.1.b) que se inadmitirán a trámite, mediante



resolución motivada las solicitudes «Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como las contenidas en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones o informes internos o entre órganos o entidades administrativas».

“Por su parte, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la Resolución 114/2015, de 15 de julio, desestima el acceso a un informe emitido en el marco de una inspección de trabajo por considerarlo de carácter interno a la vista de la normativa reguladora del procedimiento por no considerarlo un trámite preceptivo del procedimiento.

“Asimismo recordar que el artículo 30.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública en Andalucía al regular las reglas especiales relativas a las causas de inadmisión de la solicitudes de acceso establece que los informes preceptivos no podrán ser considerado como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos. En este sentido indicar que el informe emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública tiene carácter facultativo y no preceptivo.

“Analizada la solicitud a la luz de estos criterios, se concluye que la información requerida por la persona interesada tiene carácter de información auxiliar o de apoyo de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno, y por lo tanto incurre en causa de inadmisión.

“No obstante, se adjunta a esta Resolución el oficio del Defensor del Pueblo Andaluz recibido en este Centro Directivo comunicando la conclusión de las actuaciones llevadas a cabo dado que el asunto planteado a la vista del informe que le fue enviado emitido por la Secretaria General para la Administración Pública resolvía la cuestión planteada de forma favorable. Asimismo se adjunta el referido informe que fue enviado al Alto Comisionado con fecha 06/09/2018.

“Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio. Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con el artículo 33.1 de la Ley 1/2014. de 24 de junio, de



Transparencia Pública de Andalucía.

“Mediante este documento se notifica a la persona solicitante el presente acto, según lo exigido en el artículo 40.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Tercero. El 22 de febrero de 2019 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación contra la resolución de 29 de enero de 2019, antes transcrita, en la que el interesado expone lo siguiente:

“El pasado día 05/02/2019 recibí notificación de la Resolución de 29/01/2019 de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública de la Junta de Andalucía, firmada por suplencia por la Secretaria General para la Administración Pública (n.º expediente 2019/00000100-PID@) por la que se me denegaba el acceso a información pública por mí solicitada el 25/01/2019, en concreto el informe emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública que había servido de fundamento a la Instrucción 1/2019 de la Secretaría General para la Administración Pública sobre reconocimiento de trienios, que modifica la Instrucción 3/2005.

“La citada resolución denegatoria alega para inadmitir el acceso lo dispuesto por el art. 18.1.b) de la Ley 19/2013: «Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas». Y por el art. 30.b) de la Ley andaluza en la materia (1/2014) «que los informes preceptivos no pueden considerarse de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos».

“Resulta llamativa la alusión de la resolución impugnada al art. 30.b) de la Ley 1/2014, pues el que los informes preceptivos no puedan considerarse auxiliares o de apoyo, no implica en absoluto que los informes facultativos deban ser considerados siempre auxiliares o de apoyo; extraño el razonamiento jurídico de la resolución denegatoria.

“Ello supone una flagrante vulneración de la jurisprudencia emanada sobre la materia y de los criterios interpretativos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (como ejemplo, Resoluciones 48/2016, 117/2016, 228/2018), y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Criterio Interpretativo 6/2015).



“Resumidamente, la jurisprudencia y los criterios de los Consejos estatal y autonómico establecen la regla general del acceso a la información, que se configura como un verdadero derecho, y que las limitaciones del art.18.1.b) de la Ley 19/2013 deben ser aplicadas con carácter restrictivo y excepcional, a la luz de lo expresado en el Preámbulo de la Ley «sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos». Y que lo sustantivo no es la denominación de los documentos solicitados, sino si su contenido puede considerarse auxiliar o de apoyo. Concluyendo que nunca puede considerarse como información auxiliar o de apoyo aquellos documentos o informes que constituyan la «ratio decidendi» del órgano para adoptar la decisión o normativa, y que contribuyen a entender la decisión adoptada.

“Aplicado lo expuesto al caso concreto, la propia Instrucción 1/2019 reconoce claramente que el informe de la Asesoría Jurídica se configura como elemento clave, como «ratio decidendi» de la decisión final adoptada mediante la Instrucción («...En consecuencia, valorando tanto la Queja ante el Defensor del Pueblo, como el informe de la Asesoría Jurídica, se considera lo más adecuado dar efectividad a la conclusión contenida en el mencionado informe jurídico»).

“Dado el tiempo transcurrido desde la publicación de las leyes estatal y autonómica en materia de transparencia y la creación en la Administración de la Junta de Andalucía de Unidades y Comisiones de Transparencia en cada Consejería, a las que les es exigible un conocimiento profundo de la legislación, de la jurisprudencia emanada de los Juzgados y Tribunales, y de los criterios y resoluciones de los Consejos estatal y autonómico, solo cabe concluir la arbitrariedad como causa inmediata de la denegación de mi solicitud. Contribuye a llegar a dicha conclusión el hecho de que en fecha 30/12/2015 si se me otorgó acceso a Informes facultativos de la Asesoría Jurídica en el EXP-2015/00000727-PID@ (Informes HPPI00343/15 y HPPI00379/14).

“Por todo lo expuesto,

“SOLICITO:

“Se estime la reclamación contra la Resolución de 29 de enero de 2019 de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, obligando a la misma a que me



facilite el informe de la Asesoría Jurídica objeto de mi solicitud”.

Cuarto. Con fecha 15 de marzo de 2019, el Consejo dirige al reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó al órgano reclamado 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 asimismo por correo electrónico de fecha 18 de marzo de 2019 a la Unidad de Transparencia correspondiente.

Quinto. El 4 de abril de 2019 tuvo entrada escrito del órgano reclamado en el que emite informe lo siguiente:

“En cumplimiento del requerimiento efectuado, en virtud de lo previsto en el artículo 33.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y 24.3 de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, sobre la reclamación 100/2019, formulada por D. [*Nombre de la Persona Reclamante*] , se procede a emitir informe relativo a la tramitación de la solicitud de información que el reclamante presentó a través del portal PID@ de la Junta de Andalucía, con fecha 15 de marzo de 2019, adjuntando a tal efecto copia completa de las actuaciones llevadas a cabo.

“Con fecha 25 de enero de 2019, se registra la solicitud en la Unidad de Transparencia de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior Pública y se deriva a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública para su tramite y resolución. La información que fue solicitada por la persona interesada es la siguiente: «En relación a la instrucción 1/2019 de la Secretaría General para la Administración Pública sobre reconocimiento de trienios, que modifica la Instrucción 3/2005, solicito el informe emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública en el asunto referido, así como la resolución, informe o dictamen del Defensor del Pueblo en la queja a la que se refiere la instrucción 1/2019».

“Esta Dirección General ha asignado el trámite de los procedimientos de solicitud de información regulados en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, al Servicio de Ordenación y Asesoramiento de este Centro Directivo.

“Con fecha 29 de enero de 2019, la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública emite Resolución con n.º de registro de salida 20192033/4113, concediendo el acceso parcial a la solicitud de información, adjuntando el oficio del Defensor del



Pueblo Andaluz comunicando la conclusión de las actuaciones llevadas a cabo por esa Institución, así como el informe que fue emitido por la Secretaría General para la Administración Pública y que fue enviado al Alto Comisionado con fecha 06/09/2018.

“Hay que recordar que el artículo 30.b) de la Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia Pública en Andalucía al regular las reglas especiales relativas a las causas de inadmisión de la solicitudes de acceso establece que los informes preceptivos no podían ser considerado como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos. En este sentido indicar que el informe emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública tiene carácter facultativo y no preceptivo.

“En este sentido el CTBG en Resolución 114/2015, de 15 de julio, desestima el acceso al informe emitido en el marco de una inspección de trabajo por considerarlo de carácter interno a la vista de la normativa reguladora del procedimiento por no considerarlo un trámite preceptivo del procedimiento.

“Analizada la solicitud formulada por Don [*Nombre de la Persona Reclamante*] a la luz de estos criterios, se concluye que la información requerida por la persona interesada consistente en el informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería tiene carácter de información auxiliar o de apoyo de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen gobierno, y por lo tanto incurre en causa de inadmisión: ‘Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada las solicitudes: b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como las contenidas en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones o informes internos o entre órganos o entidades administrativas’”.

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". Viniendo a añadir la Sentencia n.º 748/2020, de 11 de junio, 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. Una vez resuelta favorablemente de forma parcial la solicitud formulada por el interesado, el objeto de la reclamación se acota a conocer un concreto informe emitido por la Asesoría Jurídica "en relación a la Instrucción 1/2019 de la Secretaría General para la Administración Pública sobre reconocimiento de trienios que modifica la Instrucción 3/2005".

En primar lugar, hemos de indicar que, de acuerdo con el art. 2 a) LTPA, se considera "información pública" sujeta a las exigencias de la legislación de transparencia "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

Y no cabe albergar la menor duda de que un informe jurídico constituye inequívocamente "información pública" a los efectos del transcrito art. 2 a) LTPA.

La denegación del acceso a dicho informe por parte de la Dirección General se motivó en que incurre en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) LTAIBG, al considerar el órgano denegante que el informe en cuestión se considera información auxiliar o de apoyo. Dicho artículo establece lo siguiente: "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".

Por su parte, el interesado reclama ante este Consejo que "nunca puede considerarse información auxiliar o de apoyo aquellos documentos o informes que constituyan la «ratio decidendi» del órgano para adoptar la decisión o normativa, y que contribuyen a entender la decisión adoptada" y añade que "la propia Instrucción 1/2019 reconoce claramente que el informe de la Asesoría Jurídica se configura como elemento clave, como «ratio decidendi».

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 atinadamente 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 proyección de esta doctrina al caso que nos ocupa no puede sino llevarnos a la conclusión de que no concurre esta causa de inadmisión. En efecto, no cabe entender que el “informe emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública en el asunto referido a la Instrucción 1/2019 de la Secretaría General para la Administración Pública sobre reconocimiento de trienios, que modifica la Instrucción 3/2005” pueda ser catalogado como información auxiliar, de apoyo o interna.

En consecuencia, la Dirección General habrá de facilitar al interesado el acceso al referido informe.

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



RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación presentada por XXX contra la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, por denegación de información pública.

Segundo. Instar a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública a que, en el plazo de veinte días a contar desde el siguiente al que se le notifique la presente resolución, ofrezca al reclamante la información indicada en el Fundamento Jurídico Cuarto, 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