



**RESOLUCIÓN 417/2021, de 24 de junio
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**

Artículos: 2 y 24 LTPA

Asunto Reclamaciones interpuestas por XXX, en representación de la Asociación Justicia por la Sanidad, contra la Intervención General de la Junta de Andalucía por denegación de información pública

Reclamaciones Acumuladas núm. 528/2019

ANTECEDENTES

Primero. La ahora reclamante presentó, el 30 de septiembre de 2019, escrito dirigido al Servicio Andaluz de Salud (con número de expediente 2019/00001369-PID@) por el que solicita:

“Copias escaneadas de los documentos de planificación del control de legalidad del Hospital Universitario Virgen de las Nieves (Granada) y Hospital San Cecilio (Granada), incluido el periodo que estuvieron gestionados conjuntamente como Complejo Hospitalario, elaborados anualmente por la Intervención Central del Servicio Andaluz de Salud al principio de cada ejercicio y aprobados formalmente por la Intervención General de la Junta de Andalucía como Programa de Trabajo, para los ejercicios 2004 a 2019, con arreglo a lo dispuesto en los puntos 8.1 y 8.2 de la Instrucción 8/2003, de 30 de diciembre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre el control financiero permanente en los centros de gastos periféricos del Servicio Andaluz de Salud.



(...)

“Motivación

“Conocer cómo se han tomado las decisiones que nos afectan como ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios ha actuado la Administración, de indudable interés público, que son finalidades y ratio iuris de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y todo ello con arreglo a los Criterios Interpretativos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los fundamentos de sus Resoluciones de las reclamaciones, así como de las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.”

Segundo. Con fecha 30 de octubre de 2019 el órgano reclamado dicta Resolución respecto al expediente 2019/00001369-PID@ con el siguiente contenido a lo que ahora interesa:

“Con fecha 30/09/2019 tuvo entrada en la Consejería de Hacienda, Industria y Energía la siguiente solicitud de información pública (...)

“Resuelve:

“Denegar el acceso a la información con base en las siguientes consideraciones: De acuerdo con la letra g) del apartado 1 del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

“En el ámbito de la Junta de Andalucía, el apartado 1 del artículo 25 de la Ley Ley [sic] 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía establece que el derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser restringido o denegado en los términos previstos en la legislación básica.

“La finalidad de los documentos solicitados es la planificación de los controles de legalidad que lleva cabo la Intervención General de la Junta de Andalucía en los hospitales del Servicio Andaluz de Salud, a través de la Intervención Central del SAS y de las Unidades de Intervención de los hospitales. Actividad que se encuadra claramente en la función administrativa de control, respecto de la cual, según la normativa básica expuesta en el primer párrafo, puede limitarse el acceso a la información.

“La aplicación de este límite a este caso concreto se justifica porque la publicación de dichos planes supondría un perjuicio para la función administrativa de control descrita, ya que se



detallan, respecto a ejercicios pasados, los controles y métodos de trabajo utilizados por la Intervención y, en cuanto al ejercicio en curso, los controles que se van a realizar, mediatizando la elaboración de futuros planes y comprometiendo la eficacia de las actuaciones a desarrollar.

“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 27 de noviembre de 2019 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación contra la resolución respecto al expediente 2019/00001369-PID@ de 30 de octubre de 2019, antes transcrita, en la que el interesado con el siguiente contenido a lo que ahora interesa:

“Se ha denegado el acceso a la información solicitada. Se presenta en escrito adjunto los hechos y alegaciones y el petitum, a fin de que sea tenido en cuenta para la resolución de esta reclamación.

(...)

“Hechos

“Primero.- Con fecha 30 de septiembre de 2019 se presenta escrito dirigido al Servicio Andaluz de Salud (SAS) solicitando lo siguiente:

“Se da por reproducida la información solicitada”

“Como motivo de la solicitud se expuso lo siguiente:

“Conocer cómo se han tomado las decisiones que nos afectan como ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios ha actuado la Administración, de indudable interés público, que son finalidades y ratio iuris de la Ley 19/2013, de 9 de



diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y todo ello con arreglo a los Criterios Interpretativos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los fundamentos de sus Resoluciones de las reclamaciones, así como de las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.”

“Dicha solicitud se dirigió al SAS dado que dichos documentos de planificación o Programas de Trabajo eran elaborados por la Intervención Central del SAS, según establece la citada Instrucción 8/2003.

“Se adjuntan copias de dicha solicitud como Documento Nº 1, y de la citada Instrucción 8/2003, como Documento Nº 2.

“Segundo.- El 3 de octubre pasado se recibe un correo electrónico de la Unidad de Transparencia del SAS derivando dicha solicitud a la Consejería de Hacienda, por estimar que era el órgano competente. Se adjunta copia del citado correo como Documento Nº 3.

“Una vez recibido por la Consejería de Hacienda, este órgano incoa el expediente EXP-2019/00001369-PID@.

“Tercero.- Con fecha 31 de octubre de 2019 se notifica la Resolución de 30-10- 2019, firmada por la Interventora General de la Junta de Andalucía, denegando el acceso a la información solicitada, cuya copia se adjunta como Documento N.º4.

“Los motivos de la denegación del acceso a la información solicitada se resumen en lo siguiente:

- “• Que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
- “• Que la los documentos solicitados es una actividad que se encuadra claramente en la función administrativa de control, respecto de la cual puede limitarse el acceso a la información.
- “• Que la denegación del acceso queda justificada porque la publicación de dichos planes supondría un perjuicio para la función administrativa de control descrita, ya que se detallan, respecto a ejercicios pasados, los controles y métodos de trabajo utilizados por la Intervención y, en cuanto al ejercicio en curso, los controles que se van a realizar, mediatizando la elaboración de futuros planes y comprometiendo la eficacia de las actuaciones a desarrollar.



“A la vista de todo lo anterior, se presentan las siguientes

“Alegaciones

“Primera.- Con carácter previo, ha destacarse que la solicitud no fue dirigida a la Intervención General, sino al SAS, que es el órgano que tendría que haber respondido sin necesidad de derivar la solicitud, dado que era la Intervención Central del SAS la que elabora dichos planes de “control financiero permanente” en sustitución de la fiscalización previa.

“Por otro lado, la Consejería de Hacienda no ha desvirtuado en su Resolución los motivos alegados en la solicitud de la información. Debemos recordar que nos encontramos ante un derecho de anclaje constitucional que debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia (Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016) cuya protección y garantía, por lo tanto, ha de tener en cuenta esta naturaleza.

“Segunda.- En la Resolución objeto de la presente reclamación no se indica ni se justifica que el acceso a la información solicitada suponga un perjuicio concreto, definido y evaluable para los controles realizados y a realizar, tal como se exige en la Ley de Transparencia, sino que dicha Resolución se limita a indicar que en dichos planes *“se detallan, respecto a ejercicios pasados, los controles y métodos de trabajo utilizados por la Intervención y, en cuanto al ejercicio en curso, los controles que se van a realizar, mediatizando la elaboración de futuros planes y comprometiendo la eficacia de las actuaciones a desarrollar”*.

“Sin embargo, la Resolución de 30-10-2019 no concreta ni un solo motivo que justifique tal afirmación: ¿por qué la divulgación de los planes de control incide en los controles ya realizados con los métodos utilizados, en los que se están realizando y en los futuros a realizar, cuando ni siquiera se han establecido los planes futuros? ¿Cómo puede afirmarse que se va a afectar a algo que no existe aún ni está definido? Es absolutamente irracional.

“Además, téngase en cuenta que los órganos controlados ya conocen los controles y métodos de trabajo de la Intervención, porque se supone que han sido sometidos a los mismos desde el año 2004, tal como se ha solicitado (periodo 2004-2019). Por tanto, ¿cómo puede mediatizar algo que ya es conocido por los órganos controlados en la elaboración de futuros planes, comprometiendo la eficacia de las actuaciones a desarrollar? Es absolutamente absurdo.



“A mayor abundamiento, la Cámara de Cuentas (y la Interventora General que firma la Resolución que se reclama es auditora de cuentas de dicha Cámara) no sólo detalla los controles y métodos de trabajo, sino que los publica en su web (Directrices Técnicas). ¿Debe suponerse que esta publicación que hace la Cámara de Cuentas de los controles a realizar y de sus métodos de trabajo mediatiza futuros planes o comprometen la eficacia de actuaciones futuras, perjudicando el interés general? ¿O al contrario, contribuye a que la ciudadanía conozca el trabajo que dicha institución pública va a realizar, está realizando o ha realizado, cumpliendo con el sentido teleológico de las Leyes de Transparencia estatal y autonómica?

“Téngase en cuenta que no se ha solicitado el acceso a los documentos a fiscalizar ni los papeles de trabajo, sino exclusivamente los planes de control de cumplimiento de legalidad: controles a realizar (por ejemplo, aspectos de las contrataciones públicas) y métodos de trabajo (porcentajes de las muestras de expedientes a controlar, etc.).

“Si se analizan las Directrices Técnicas mencionadas que publica la Cámara de Cuentas, es fácil deducir que ningún perjuicio se crea al interés público ni a los controles a realizar, porque si así fuera, ¿qué sentido tendría la existencia de la Cámara de Cuentas y que hiciera públicos sus controles a realizar y métodos de trabajo, si con dicha publicación crea perjuicios a los controles, mediatizando los futuros a realizar?

“Como ejemplo, se adjunta copias de las Directrices Técnicas de dos informes de cumplimiento de legalidad, uno a realizar y de otro que se está realizando, como Documentos N° 5 y 6.

“Llevando al absurdo ese argumento empleado por la Consejería de Hacienda, el Consejo de Gobierno tampoco debería publicar los Planes de Inspección de la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía, en los que detalla los controles a realizar y los órganos a inspeccionar, porque los perjudicaría. Como ejemplo, tenemos los siguientes:

“• Acuerdo de 8 de febrero de 2005, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan General de Inspección para la Mejora de la Calidad de los Servicios - 2005 (BOJA DE 11-02-2005).

“• Acuerdo de 17 de junio de 2014, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan General de la Inspección General de Servicios para 2014 (BOJA de 30-06-2014).



“Acuerdo de 19 de julio de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan General de la Inspección General de Servicios para el año 2016 (BOJA de 26-07-2016).

“Otro ejemplo lo tenemos con la Inspección Sanitaria de la Consejería de Salud y Familia:

“Orden de 20 de febrero de 2019, por la que se aprueba el Plan Anual de Inspección de Servicios Sanitarios (BOJA de 01-03-2019)

“Como bien dice el preámbulo de la LTAIPBG, *“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”*.

“Si se deniega a los ciudadanos el acceso a los planes que precisamente definen los criterios que utilizan los responsables públicos en sus actuaciones de control del gasto público -en sustitución de la fiscalización previa-, planes que no se publican en BOJA como otros para conocimiento de los ciudadanos, ¿qué virtualidad le queda a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno -LTAIPBG- y a la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía -LTPA-?

“Además, nada da más confianza en las instituciones públicas y que resulte más beneficioso al interés público que la ciudadanía conozca cómo se gasta el dinero público, cómo se controla ese gasto y si realmente se verifica el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

“Tercera.- Establecer límites al acceso sin ninguna concreción y detalle de los perjuicios que pudiera crear a la función de control no puede admitirse en Derecho.

“En ese sentido, destacar la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 Recurso de Casación nº 75/2017:

“Esa 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...”.



“La lectura conjunta de los artículos art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.2 LTPA conduce a que la aplicación de los límites al acceso de la información se articule como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos. En efecto, tal y como ha declarado ese Consejo de Transparencia de Andalucía en el Fundamento Jurídico 4º de su Resolución 052/2017 (en el mismo sentido, Resoluciones 81/2016, FJ 6º; 120/2016, FJ 3º, y 31/2017, FJ 4º):

“Entrando ya a examinar la aplicabilidad del límite ex art. 14.1 h) LTAIBG invocado por la mercantil, es preciso analizar en primer término si la misma ha identificado “el riesgo de un perjuicio “concreto, definido y evaluable” en el supuesto de concederse el acceso”, así como si ha argumentado la existencia de “una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada” (Resolución del Consejo 81/2016, de 3 de agosto, FJ 6º). Pues, como viene sosteniendo de modo constante la jurisprudencia acuñada en el marco de la Unión Europea, “para poder ser invocado el riesgo de perjuicio al interés protegido debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético” [baste citar la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de julio de 2008 (Suecia y Turco/Consejo), apartado 43; asimismo, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de abril de 2005 (Verein für Konsumenteninformation/Comisión), apartado 69]. O para decirlo en los términos que ya empleamos en la Resolución 42/2016, de 22 de junio: “...la aplicación de este límite exige que se argumente la existencia de un riesgo real, actual concreto para tales intereses, no bastando la exposición de meras conjeturas ni la mención de remotas o hipotéticas posibilidades de que se irroge un perjuicio con motivo de la divulgación de la información” (FJ 9º).

“Además, indica igualmente que *“en primer término, debe constatar que los “contenidos o documentos” [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...)*” .

“Sin embargo, en la Resolución que se reclama, nada de esto se ha efectuado, ni siquiera un mínimo test de daños.

“En base a todo lo anterior, entendemos que la Resolución recurrida no es conforme a derecho, siguiendo la interpretación restrictiva que propugna la doctrina puesta de manifiesto a la hora de denegar el acceso a la información pública, y una vez que ha quedado acreditado en el procedimiento administrativo seguido con arreglo a la LTAIBG y LTPA que no concurre ningún límite que justifique la denegación, debe resolverse concediendo el acceso a la información, dado que en la Resolución de la Intervención General de la Consejería de Hacienda no se ha acreditado la concurrencia del riesgo de un perjuicio concreto, definido y evaluable, ni se desprende de sus fundamentos una relación



de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de lo solicitado, todo ello atendiendo a las circunstancias de este caso y la proporcionalidad de los derechos en liza, donde la regla general en materia de transparencia del derecho de acceso a la información estaría por encima de un hipotético perjuicio no concretado ni definido a los controles a realizar a futuro.

“En mérito de todo lo expuesto,

“Solicito: tenga por presentado este escrito y toda la documentación adjunta, sírvase admitirlo, tener por hechas las manifestaciones que contiene, y en su virtud tenga por presentada esta reclamación contra la Resolución citada de la Intervención General de la Consejería de Hacienda, a fin de que se anule la misma y se otorgue el derecho de acceso a la información solicitada.”

Cuarto. Con fecha 19 de diciembre de 2019, el Consejo dirige a la entidad 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, siendo nuevamente requerido el 14 de enero de 2020. El 23 de diciembre de 2019 es comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia del órgano reclamado.

Quinto. El 30 de enero de 2020 tuvo entrada escrito del órgano reclamado en el que informa lo siguiente en referencia al expediente 2019/00001369-PID@:

“(…)

“En fecha 09/10/2019, la Unidad de Transparencia de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía asigna a este centro directivo, la tramitación del expediente 2019/00003369-PID@, relativo a la solicitud de información (SOL-2019/00002488-PID@), formulada por [*nombre de la persona representante que presento solicitud información*] en nombre y representación de la asociación Justicia por la Sanidad, registrada el 30/09/2019, por el que se requería textualmente lo siguiente:

(“Se da por reproducida la información solicitada”)

“En fecha 30/10/2039, la Intervención General de la Junta de Andalucía emite resolución con registro de salida 201999900916512, por la que se deniega el acceso a la información solicitada, en base a las siguientes consideraciones:



“De acuerdo con la letra g) del apartado 1 del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

“En el ámbito de la Junta de Andalucía, el apartado 1 del artículo 25 de la Ley 1/2014, de información pública sólo podrá ser restringido o denegado en los términos previstos en la legislación básica.

“La finalidad de los documentos solicitados es la planificación de los controles de legalidad que lleva cabo la Intervención General de la Junta de Andalucía en los hospitales del Servicio Andaluz de Salud, a través de la Intervención Central del SAS y de las Unidades de Intervención de los hospitales. Actividad que se encuadra claramente en la función administrativa de control, respecto de la cual, según la normativa básica expuesta en el primer párrafo, puede limitarse el acceso a la información.

“La aplicación de este límite a este caso concreto se justifica porque la publicación de dichos planes supondría un perjuicio para la función administrativa de control descrita, ya que se detallan, respecto a ejercicios pasados, los controles y métodos de trabajo utilizados por la Intervención y, en cuanto al ejercicio en curso, los controles que se van a realizar, mediatizando la elaboración de futuros planes y comprometiendo la eficacia de las actuaciones a desarrollar.

“Tal y como se ha indicado el artículo 14.1 apartado g) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece como posible limitación al derecho de acceso a la información pública, aquellas que supongan un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

“Estas actividades y funciones tienen su base constitucional en el artículo 103 del Título IV de la Constitución dedicado al poder ejecutivo del Estado. En dicho precepto se establece que una ley regulará las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de las funciones que se atribuyan a los funcionarios públicos cuando actúan como órganos inspectores, o controladores, para garantizar la plena objetividad de la actividad. Igualmente, la Constitución española recoge el secreto profesional como límite al derecho de dar o recibir información veraz que será regulado mediante ley.

“De esta forma el artículo 145.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, dispone que



“1. Los funcionarios que desempeñan las funciones de control deberán guardar la confidencialidad y el secreto respecto de los asuntos que conozcan por razón de su trabajo.

“Los datos, informes o antecedentes obtenidos en el desarrollo de sus funciones sólo podrán utilizarse para los fines del control y, en su caso, para la denuncia de hechos que puedan ser constitutivos de infracción administrativa, responsabilidad contable o de delito.

“Asimismo, las Comisiones Parlamentarias de Investigación podrán tener acceso a dichos datos, informes o antecedentes, en los términos establecidos por el Real Decreto ley 5/1994, de 29 de abril.

“En los demás casos en que proceda legalmente el acceso a los informes de control, la solicitud de los mismos se dirigirá directamente a sus destinatarios.”

“Por lo expuesto, este centro directivo entiende que la información solicitada elaborada por funcionarios interventores en el ejercicio de sus funciones propias de vigilancia y control entran dentro del parámetro reservado al secreto profesional y, asimismo, su divulgación supondría un perjuicio para el ejercicio de dichas funciones, dado que en los documentos de planificación se contienen datos relativos a la organización, funcionamiento, estructura, medios y técnicas empleadas en los controles a realizar o que se podrían realizar en siguientes planes, y el conocimiento de los mismos podría afectar a la eficacia de las actuaciones a desarrollar.”

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. En virtud del artículo 24 de la LTPA, 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 6 a) LTPA establece como principio básico el de transparencia, *“en cuya virtud toda información pública es en principio accesible y solo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la ley”*. Esto supone, pues, que rige una regla general de acceso a la información pública que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación.

Así es; tal y como tuvimos oportunidad de declarar en la Resolución 42/2016, de 22 de junio, entre otras muchas, 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).

Y éste es asimismo el fundamento del que parte la Sentencia n.º 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 5 de Madrid, cuando argumenta lo siguiente:

“Cabe citar el artículo 12 [de la LTAIBG], sobre el derecho de acceso a la información pública, que refiere que, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el art. 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. [...] “Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación.

“Por tanto, el acceso a la información es la regla general, configurado de manera amplia, y los límites, la excepción”



Tercero. El ahora reclamante pretendía acceder a la *“Copias escaneadas de los documentos de planificación del control de legalidad del Hospital Universitario Virgen de las Nieves (Granada) y Hospital San Cecilio (Granada), incluido el periodo que estuvieron gestionados conjuntamente como Complejo Hospitalario, elaborados anualmente por la Intervención Central del Servicio Andaluz de Salud...”*. Pretensión que sería denegada por el órgano reclamado con base en el límite contenido en el artículo 14.1.g) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en adelante LTAIBG, arguyendo al respecto que *“la finalidad de los documentos solicitados es la planificación de los controles de legalidad que lleva cabo la Intervención General de la Junta de Andalucía en los hospitales del Servicio Andaluz de Salud, a través de la Intervención Central del SAS y de las Unidades de Intervención de los hospitales. Actividad que se encuadra claramente en la función administrativa de control, respecto de la cual, según la normativa básica expuesta en el primer párrafo, puede limitarse el acceso a la información.*

“La aplicación de este límite a este caso concreto se justifica porque la publicación de dichos planes supondría un perjuicio para la función administrativa de control descrita, ya que se detallan, respecto a ejercicios pasados, los controles y métodos de trabajo utilizados por la Intervención y, en cuanto al ejercicio en curso, los controles que se van a realizar, mediatizando la elaboración de futuros planes y comprometiendo la eficacia de las actuaciones a desarrollar”.

Según lo dispuesto en los puntos 8.1 y 8.2 de la Instrucción 8/2003, de 30 de diciembre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre el control financiero permanente en los centros de gastos periféricos del Servicio Andaluz de Salud: *“Partiendo de las propuestas presentadas por las Intervenciones Provinciales y de centros, la Intervención Central del Servicio Andaluz de Salud elaborará, al principio de cada ejercicio, un único documento de planificación del control de legalidad, homogéneo para los centros sometidos a control financiero permanente, teniendo en cuenta, en su caso, las particularidades de cada uno de ellos.*

“Dicho documento, en el que se definirá con la mayor precisión posible el alcance de los trabajos, los órganos competentes para su realización, los informes a emitir, así como las fechas de su emisión, será formalmente aprobado por la Intervención General de la Junta de Andalucía como Programa de trabajo. En el citado programa se establecerán los procedimientos, controles y pruebas a realizar de cara a cumplir los correspondientes objetivos.”

Así, pues, la controversia reside en determinar si es de aplicación el límite ex art. 14.1 g) LTAIBG invocado por el órgano reclamado respecto a esta solicitud de información, según el cual *“el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: [...] Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”*. Interrogante que ha de resolverse de conformidad con lo que dispone el apartado 2 del art. 14 LTAIBG: *“La aplicación*



de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". Disposición que reproduce en términos literales el artículo 25.3 LTPA.

Pues bien, según viene sosteniendo de forma constante este Consejo, de la lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.3 LTPA) se desprende que la aplicación de los límites se articula como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos:

"[...] la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los "contenidos o documentos" [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio "concreto, definido y evaluable" en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información" (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º; 120/2016, FJ 3º, 31/2017, FJ 4º; 52/2017, FJ 4º y 143/2019, FJ 5º).

Y, ciertamente, no cabe dudar de que la pretensión ahora examinada es reconducible al ámbito protegido en el art. 14.1 g) LTAIBG. En efecto, el supuesto de hecho acotado por este precepto queda delimitado por un genérico criterio funcional, que puede proyectarse a los más diversos sectores materiales. Y, en esta línea, la Memoria Explicativa del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de junio de 2009 -cuya influencia en la conformación del sistema de límites establecido en el art. 14 LTAIBG es palmaria-, cita como ejemplos de este límite las inspecciones tributarias, los exámenes universitarios y escolares, las inspecciones laborales, así como las inspecciones realizadas por las autoridades competentes en materia de medio ambiente, sanidad y servicios sociales (véase el punto 27 de dicha Memoria Explicativa).

Por el contrario, no es menos evidente que la resolución impugnada no atendió los restantes criterios que deben satisfacerse para considerar correctamente aplicado un límite del derecho de acceso a la información pública.



Así es, según viene puntualizando de modo constante la jurisprudencia acuñada en el marco de la Unión Europea, para que pueda legítimamente restringirse el derecho de acceso ha de invocarse el riesgo de un menoscabo al interés protegido por el límite que *“debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético”* [Sentencia de 15 de septiembre de 2016 (*Herbert Smith Freehills/Consejo*), apartado 33; Sentencia de 17 de octubre de 2013 (*Consejo/Access Info Europe*), apartado 31; Sentencia de 21 julio de 2011 (*Suecia/ MyTravel y Comisión*), apartado 76; Sentencia de 1 de julio de 2008 (*Suecia y Turco/Consejo*), apartado 43; asimismo, la Sentencia de 13 de abril de 2005 (*Verein für Konsumenteninformation/Comisión*), apartado 69]. O para decirlo en los términos que ya empleó este Consejo en la Resolución 42/2016, *“la aplicación de este límite exige que se argumente la existencia de un riesgo real, actual y concreto para tales intereses, no bastando la exposición de meras conjeturas ni la mención de remotas o hipotéticas posibilidades de que se irroge un perjuicio con motivo de la divulgación de la información”* (FJ 9º).

En este caso concreto, a la vista de las alegaciones presentadas por el órgano, este Consejo no aprecia que el acceso conlleve un riesgo real de perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, ya que no queda suficientemente justificado en qué modo el acceso a esos planes *“mediatiza la elaboración de futuros planes y comprometiendo la eficacia de las actuaciones a desarrollar”*, en palabras del propio órgano.

Por ello, este Consejo de Transparencia entiende que este límite no es aplicable a este caso, ya que el que el órgano reclamado no ha justificado debidamente por qué resulta de aplicación el límite.

Así, pues, en atención a lo expuesto, no cabe sino estimar la reclamación, con la siguiente matización.

La consolidada doctrina respecto a la aplicación de este límite exige que el acceso a la información solicitada afecte, dificulte o comprometan los procedimientos de investigación abiertos, a las resoluciones de esos procedimientos, o a futura investigaciones por revelar metodologías o prácticas de trabajo de la entidad investigadora. Todas estas circunstancias pueden concurrir dado el amplio período del que se solicita la información (2004 a 2019).

Pese a la insuficiente motivación del órgano sobre la aplicación del límite citado, este Consejo no puede desconocer que el acceso a la misma podría afectar a los bienes jurídicos protegidos por el límite del modo indicado en el párrafo anterior. Por ello, y dado que este Consejo no ha podido tener acceso a la información solicitada, la Intervención deberá valorar en qué



supuestos concurre alguna de estas circunstancias y limitar, en su caso, el acceso a la información.

Este Consejo considera que el límite no concurre en los Planes en los que todas sus actuaciones estén finalizadas, según lo que exponemos a continuación, a la fecha de firma de esta Resolución, salvo que la Intervención considere que la revelación de dicha información pudiera afectar a futuras investigaciones y lo justifique debidamente en la ejecución de esta Resolución.

Respecto a los Planes en los que todas sus actuaciones no estén finalizados a la fecha de firma de esta Resolución, la Intervención deberá valorar la concurrencia del límite y justificarlo debidamente en la ejecución de esta Resolución. Para ello deberá tener en cuenta, entre otros aspectos, que una actuación no queda finalizada por la emisión del informe final, sino hasta el momento en que no quepan posteriores actuaciones: esto es, la actuación estaría abierta si su informe final hubiera puesto de manifiesto debilidades, errores, e incumplimientos, o la necesidad de adoptar medidas correctoras para solucionar las deficiencias o para reparar o evitar perjuicios a la Hacienda andaluza, lo que llevaría aparejado la obligatoriedad de realizar un seguimiento que puede extenderse a varios ejercicios. Solo cuando este seguimiento hubiera concluido, podrá entenderse finalizada la actuación. Además, la Intervención deberá valorar si el acceso a la información de las actuaciones concluidas de un Plan aún no cerrado, pudiera afectar a las actuaciones que estuvieran aún pendientes.

Cuarto. Debe señalarse que, si bien el órgano reclamado fundamentaba en su respuesta inicial al interesado la denegación con base en el perjuicio al límite previsto en el art. 14.1 g) de la LTAIBG, en el trámite de alegaciones sustanciado tras la presentación por parte del interesado de reclamación, se aporta un argumento nuevo consistente en la aplicación, del artículo 145.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

A este respecto, debe señalarse que este Consejo considera, como así ha recordado en otras resoluciones, que los motivos en los que se fundamente la denegación de una solicitud de información deberán ser alegados por el órgano requerido en la resolución por la que se conceda o deniegue el acceso a la información solicitada. De este modo, este Consejo no considera admisible la alegación *ex novo*, y en trámite de alegaciones ante este Consejo de causas, cuando las circunstancias para su aplicación ya concurrieran en el momento de resolver la solicitud de información. Y ello para garantizar la defensa por parte del interesado de lo que convenga a sus intereses.

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



RESOLUCIÓN

Primero. Estimar las reclamación interpuesta por XXX, en representación de la Asociación Justicia por la Sanidad, contra la Intervención General de la Junta de Andalucía por denegación de información pública.

Segundo. Instar a la Intervención General de la Junta de Andalucía, a que en el plazo de diez días a contar desde la notificación de esta Resolución, ponga a disposición del reclamante la información correspondiente a *Copias escaneadas de los documentos de planificación del control de legalidad del Hospital Universitario Virgen de las Nieves (Granada) y Hospital San Cecilio (Granada), incluido el periodo que estuvieron gestionados conjuntamente como Complejo Hospitalario, elaborados anualmente por la Intervención Central del Servido Andaluz de Salud al principio de cada ejercicio y aprobados formalmente por la Intervención General de la Junta de Andalucía como Programa de Trabajo, para los ejercicios 2004 a 2019, con arreglo a lo dispuesto en los punto 8.1 y 8.2 de la Instrucción 8/2003, de 30 de diciembre, de la intervención General de la Junta de Andalucía, sobre el control financiero permanente en los centros de gastos periféricos del Servicio Andaluz de Salud, con las limitaciones indicadas respecto a la posible aplicación del artículo 14.1. g) LTBG, en los términos del Fundamento Jurídico Tercero.*

Tercero. Instar a la Intervención General de la Junta de Andalucía a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

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

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente