



RESOLUCIÓN 465/2021, de 8 de julio
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Artículos: 24 LTPA, 18.1.b) LTAIBG

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra el Instituto Andaluz de la Mujer por denegación de información pública.

Reclamación: 121/2020

ANTECEDENTES

Primero. La persona ahora reclamante presentó, el 9 de enero de 2020, escrito dirigido al Instituto Andaluz de la Mujer solicitando lo siguiente:

“ASUNTO:

“Solicitud informes intervención relativos a subvenciones.

“INFORMACIÓN:

“En el diario Público ha salido publicada la siguiente noticia:

“<https://www.publico.es/politica/politica-igualdad-junta-andalucia-gobierno-andaluz-deja-241-proyectos-feministas-financiacionreparos-intervencion.html>



“En la que se hace referencia a un conjunto de proyectos subvencionables (241 menciona la noticia) relacionados con programas de erradicación de la violencia de género, promoción de la igualdad y atención a mujeres en situación de exclusión social, que han quedado en suspenso, como consecuencia de reparos realizados por la Intervención, mediante informes (según indica la noticia) de 11 de diciembre y 19 de diciembre de 2019.

“Mediante el presente se solicita la copia de ambos informes de intervención.

“No se requieren datos de carácter personal por lo que la administración, si lo desea, puede anonimizar los documentos”.

Segundo. El 6 de febrero de 2020 la Unidad de Transparencia remite correo electrónico a la persona interesada notificando la Resolución de la Directora del Instituto Andaluz de la Mujer de fecha 6 de febrero de 2020:

“Con fecha 09/01/2020 tuvo entrada en la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación la siguiente solicitud de Información pública:

“Nombre:[*nombre de la persona interesada*]

“DNI/NIE / Pasaporte: [*número de D.N.I. de la persona interesada*]

“Correo electrónico: [*dirección de correo electrónico de la persona interesada*]

“Nº de solicitud; SOL.2020/00000056-PID@ Fecha de solicitud: 09/01/2020

“Número de expediente: EXP-2020/00000027-PID@

“Información solicitada

“[*contenido de la solicitud de información*]

“Tras el análisis de la solicitud y las comprobaciones necesarias para establecer si le son aplicables los límites al derecho de acceso establecidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la Información pública y buen gobierno, y lo establecido en los artículos 25 y 26 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía, la Dirección del Instituto Andaluz de la Mujer, 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:

“Inadmitir a trámite la solicitud presentada.

“El artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece en su apartado b) que se inadmitirán a trámite las solicitudes referidas a informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

“Los informes solicitados presentan dicha naturaleza, careciendo del carácter de preceptivo de acceso público, sino que tienen por finalidad servir de apoyo para la tramitación de los procedimientos administrativos que tienen encomendados los órganos gestores y, por ende, estarían excluidos del ámbito de aplicación del apartado b) del art. 30 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

“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 14 de febrero de 2020 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la respuesta a la solicitud de información:

“El artículo 2.a de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, define Información Pública como «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».

“El Decreto 106/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación establece en el artículo 2.3 que queda adscrita a la misma el Instituto Andaluz de la Mujer, encontrándose, por tanto dentro del ámbito de aplicación de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, tal y como especifica su artículo 3.



“El artículo 6 de la Ley 1/2014, en relación a los principios básicos, establece en su apartado 1 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».

“En el artículo 7 de dicha Ley en su apartado 2 se reconoce el derecho de acceso a la información pública indicando que «consiste en el derecho de cualquier persona a acceder, en los términos previstos en esta ley, a los contenidos o documentos que obren en poder de cualesquiera de las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

“La solicitud de información pública realizada al Instituto Andaluz de la Mujer tiene una finalidad muy concreta que es obtener una copia de la documentación administrativa que justificaba que 241 proyectos subvencionables, según publicaba la noticia cuyo enlace aportaba en la solicitud, sobre aspectos tan importantes y relevantes para la sociedad como la promoción de la igualdad y atención a mujeres en situación de exclusión social, habían quedado en suspenso.

“Tal es la relevancia social de esta situación (esa relación de proyectos subvencionables que han quedado en suspenso) que ha dado lugar a movilizaciones como la manifestación del pasado 9 de febrero de 2020 en Sevilla, convocada por organizaciones sociales y de mujeres andaluzas.

“Se trata, por tanto, de obtener documentación, que arroje transparencia sobre el proceso de suspensión de esos proyectos subvencionables y que está recogida en informes de la intervención de días 11 y 19 de diciembre de 2019.

“No conceder el acceso a esa documentación, es convertir en algo completamente opaco los motivos por los cuales esos proyectos subvencionables han quedado en suspenso, proyectos que han quedado demostrado son de interés general para la sociedad y cuya situación actual ha dado lugar incluso a movilizaciones, ¿no es esto es contravenir el espíritu de la propia Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía?, y no ya solo por los artículos mencionados en esta reclamación sino por lo expresado en su propia Exposición de Motivos.

“Tómese como ejemplo «La transparencia es inherente a la democracia [...]», «Sin el conocimiento que proporciona el acceso de los ciudadanos a la información pública, difícilmente podría realizarse la formación de la opinión crítica[...]», «La presente ley tiene por objeto profundizar en la transparencia de la actuación de los poderes públicos, entendida como uno de los instrumentos que permiten que la democracia sea más real y efectiva [...]», «Como indica el preámbulo del Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a los Documentos Públicos, en una sociedad democrática y pluralista, la transparencia es un requisito



extremadamente importante. Por ello el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos proporciona una fuente de información para el público; ayuda a este a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, y fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de las autoridades públicas, ayudando así a que se afirme su legitimidad», «En el acceso a la información pública es la ciudadanía la que toma la iniciativa, recabando de los poderes públicos información que obra en su poder. 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».

“Esto último es muy importante, la situación excepcional debe ser la denegación o la limitación del acceso.

“Ante un situación como la que se ha descrito en la que los informes de la intervención son los que han provocado que un conjunto de proyectos subvencionables con gran impacto en la opinión pública queden en suspenso, ¿realmente es la solución más adecuada mantener opacos esos documentos ante una solicitud de una copia de los mismos por parte de un ciudadano?, ¿realmente debe la administración aplicar la situación de excepcionalidad que tal y como se indica en la exposición de motivos debe suponer la denegación o limitación del acceso?

“El argumento de inadmisión de la resolución nos lleva a los motivos especificados en la legislación básica estatal, concretamente a lo referido al artículo 18.b, si bien, hubiera sido deseable, por parte de la administración que en lugar de citar parte de dicho artículo, lo hubiera puesto en toda su extensión, porque así, en toda su extensión, se puede entender y comprender mucho mejor cuál es su espíritu: "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", que no es otro que documentación que carece de relevancia real en un procedimiento, en un proceso o en una actuación administrativa.

“Por eso la norma andaluza, por si acaso, incluye el artículo 30.b, si bien y por encima de todo, debiera primar el carácter formal del documento que se está solicitando, el impacto del mismo sobre una actuación administrativa, su repercusión pública y el espíritu de la Ley de Transparencia donde la denegación del acceso, la opacidad, debe ser la situación excepcional, ¿es el informe de la intervención, en la situación que nos ocupa, un documento que no ha tenido trascendencia ninguna en el hecho de que esos proyectos de subvención hayan quedado en suspenso?, es decir, si se tratan de documentos cualquiera, de índole interna,



¿cómo es que han resultado críticos para suspender los proyectos subvencionables?, más cuestiones, ¿es la situación que nos ocupa de interés general?, ¿es mayor el interés de la administración en mantener opaca la información que aparece en esos documentos o es mayor el interés general de la sociedad en que exista transparencia y, por tanto, exista un acceso a una copia de los mismos?

“Por otro lado, y en relación al carácter preceptivo de la participación de la intervención en los procedimientos de subvenciones (y en general en cualquier procedimiento en el que exista gasto), tenemos diferente normativa al respecto, por ejemplo:

“Resolución de 26 de noviembre de 2019, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se da publicidad a la Instrucción 8/2019, de 14 de noviembre de 2019, por la que se establece la Guía de Fiscalización Previa de los expedientes de gasto derivados de los procedimientos de subvenciones y ayudas públicas, y se actualiza el modelo de certificación acreditativa del empleo de las mismas (BOJA nº 239 de 13/12/2019)

“Orden de 6 de abril de 2018, por la que se regula el procedimiento de gestión presupuestaria del gasto público derivado de las subvenciones otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas y de régimen especial. (BOJA nº 70 de 12/04/2018)

“Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía. (BOJA nº 108 de 04/06/2010)

“Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. (BOJA nº 53, 18/03/2010)”.

Cuarto. Con fecha 22 de junio de 2020, el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio de 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 23 de junio de 2020 a la Unidad de Transparencia respectiva.

Quinto. El 12 de agosto de 2020 tiene entrada en este órgano de control escrito del órgano reclamado con copia del expediente y emitiendo informe al respecto:



"INFORME RELATIVO A LA RECLAMACIÓN 121/200 DE 14 FEBRERO PRESENTADA POR D. *[nombre de la persona interesada]* ANTE EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS.

"Con fecha 9 de enero de 2020 tuvo entrada en la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, solicitud de información pública realizada por D. *[nombre de la persona interesada]*, en los siguientes términos:

"[contenido de la solicitud de información]"

"Mediante correo electrónico de 13 de enero de la Unidad de Transparencia de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, se comunicó al solicitante de información que la Directora de esta Agencia Administrativa es la competente para resolver su petición.

"El 6 de febrero del mismo año se dictó resolución mediante la cual no se admitía a trámite la solicitud presentada, al considerarse que los informes que se pedían eran de carácter interno, entre órganos administrativos, tal como se establece en el artículo 18 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, careciendo dichos informes del carácter preceptivo de acceso público, sino que tienen por finalidad servir de apoyo para la tramitación de los procedimientos administrativos que tienen encomendados los órganos gestores y, por ende, estarían excluidos del ámbito de aplicación del apartado b) del artículo 30 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

"Mediante correo electrónico de 6 de febrero de 2020, a través de la aplicación PID@, se notificó la Resolución de inadmisión de 6 de febrero de 2020, dictada por esta Dirección".

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, "*[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad*", con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación



con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Según establece el artículo 24 LTPA, “[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley”. Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el “principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley”.

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

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

“Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la denegación o limitación del acceso” (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). Se presume, pues, la publicidad de los ‘contenidos o documentos’ que obren en poder de las Administraciones y ‘hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones’ [art. 7 b) de la LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración —y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información— la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite que justifique la denegación del acceso a la misma” (Fundamento Jurídico Tercero).

Por su parte, este criterio es el que asimismo comparten los órganos jurisdiccionales, como lo ponen de manifiesto las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) n.º 1547/2017, de 16 de octubre; Sentencia 344/2020, de 10 de marzo y 748/2020, de 11 de junio: “La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”. Y prosigue la citada



Sentencia n.º 748/2020 que *“la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad”*.

Tercero. En el presente caso, según consta en el expediente, la persona interesada se refiere a la existencia de dos informes de la Intervención mencionados en una noticia publicada en prensa, y solicitó en su escrito inicial “copia de ambos informes de intervención.” En respuesta a dicha solicitud el órgano ahora reclamado responde inadmitiendo a trámite la solicitud presentada, arguyendo que resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), según el cual se inadmitirán a trámite las solicitudes referidas a *“información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”*.

Considera el órgano reclamado que *“los informes solicitados presentan dicha naturaleza, careciendo del carácter de preceptivo de acceso público, sino que tienen por finalidad servir de apoyo para la tramitación de los procedimientos administrativos que tienen encomendados los órganos gestores y, por ende, estarían excluidos del ámbito de aplicación del apartado b) del art. 30 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía”*.

El artículo 30 LTPA fija reglas especiales relativas a las causas de inadmisión, y en concreto para la que señala el apartado b) del artículo 18 LTAIBG establece que *“[L]os informes preceptivos no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos”*.

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



la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación”.

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

La aplicación de estas pautas doctrinales al este caso supone declarar la improcedencia de aplicar la causa de inadmisión alegada por el Instituto Andaluz de la Mujer. En efecto, no cabe entender que la información relativa a los “informes de la intervención” pueda catalogarse como información auxiliar o de apoyo, ya que contribuye con toda evidencia a la decisión finalmente adoptada por la Administración interpelada, que fue la de la suspensión del procedimiento de concesión de subvenciones. Es evidente que en este caso los citados informes de la intervención, a los que no se proporciona el acceso, afectan a la *ratio decidendi* de la decisión de fondo (que supone la no concesión de la subvención a los proyectos). En consecuencia, ha de ser ofrecida esta información a la persona reclamante previa disociación de los datos personales que pudiera contener (artículo 15.4 LTBG).

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación presentada por XXX contra el Instituto Andaluz de la Mujer por denegación de información pública.



Segundo. Instar al Instituto Andaluz de la Mujer a que, en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, ofrezca a la persona reclamante la información correspondiente a los dos informes de reparo de la Intervención de 11 de diciembre y 19 de diciembre de 2019 relacionados con los programas de erradicación de la violencia de género, promoción de la igualdad y atención a mujeres en situación de exclusión social que quedaron en suspenso, en los términos del Fundamento Jurídico Cuarto.

Tercero. Instar al Instituto Andaluz de la Mujer 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.