



Reclamación 16/2017

Resolución 2/2018, de 5 de febrero de 2018, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a una resolución del Departamento de Educación, Cultura y Deporte por la que se inadmite una solicitud de información pública.

VISTA la Reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por _____, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente Resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 9 de junio de 2017, _____ presentó reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) en la que señala, en síntesis:

- a) Que a través de Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón presentó, el 5 de junio de 2017, solicitud de acceso a la información pública consistente en solicitar *«Copia de todos los documentos integrantes del expediente que han dado lugar a la aprobación de la Orden ECD/728/2017, de 29 de mayo, por la que se convocan las becas que faciliten la utilización del servicio de comedor y el tiempo en el que se desarrolla el servicio por*



parte del alumnado de centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el curso 2017/2018».

- b) Que se inadmitió su solicitud de información mediante Resolución de 6 de junio de 2017, del Secretario General Técnico del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, en virtud de lo dispuesto en el artículo 30.1.a) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y la Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015), al interpretar que el citado artículo permite inadmitir aquellas solicitudes que versan *«sobre un procedimiento en curso, es decir, todavía no finalizado».*
- c) Que la interpretación del artículo 30.1.a) de la Ley 8/2015 no es correcta, ya que en ningún momento dice que deban inadmitirse las solicitudes que se refieran a procedimientos no finalizados.
- d) Que la información que se solicita no es una información que esté en curso de elaboración, sino que se trata de una información que ya está elaborada. Se solicitan los documentos *«integrantes del expediente que ha dado lugar a la aprobación de la Orden ECD/728/2017, de 29 de mayo, por la que se convocan becas que faciliten la utilización del servicio de comedor escolar y el tiempo en el se desarrolla el servicio por parte del alumnado de centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el curso 2017/2018»*, documentos que ya han sido elaborados y están en poder de la Administración, puesto que son todos aquellos que preceden a la indicada orden de la convocatoria.



- e) Que no tiene ningún sentido esperar a la finalización del procedimiento para dar acceso a los citados documentos y por ello, la Ley 8/2015 en ningún momento condiciona el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos a la finalización del procedimiento.

SEGUNDO.- El 13 de junio de 2017, el CTAR solicita al Departamento de Educación, Cultura y Deporte, que informe sobre los fundamentos de la decisión adoptada y realice las alegaciones que considere oportunas, en el plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación.

TERCERO.- El 21 de junio de 2017, se recibe en el CTAR informe de la Jefa de Servicio de Régimen Jurídico y Coordinación Administrativa del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, en el que se señala, en síntesis:

- a) Que la solicitud fue inadmitida por tratarse de información que está en curso de elaboración o de publicación general.
- b) Que la información solicitada sí está en proceso de elaboración o de publicación general. En la Orden ECD/728/2017, en varios de sus preceptos, se hace referencia a un convenio que tendrá que suscribirse entre la Administración y el centro, para canalizar el pago a la ayuda mediante una cesión de derecho de cobro.
- c) Que dicho convenio en las convocatorias anteriores formaba parte de la propia convocatoria, sin embargo en este proceso, se tramitó de forma separada, para que las modificaciones en el mismo no afectasen a la convocatoria. Por tanto, se entiende que dicho convenio forma parte de la convocatoria, si no



formalmente, sí materialmente, en cuanto que articula el modo de pago de las ayudas a través de la cesión del derecho de cobro, parte sustancial de cualquier ayuda o subvención.

- d) Que en cuanto a la tramitación de dicho convenio, éste se encuentra actualmente en proceso de elaboración o publicación general, pues fue remitido desde la Dirección General de Innovación, Equidad y Participación, para su inscripción en el Registro General de Convenios, por lo que la resolución adoptada es conforme a Derecho.
- e) Que los documentos que forman parte del expediente son, además del convenio referido, únicamente una memoria justificativa, documentos de carácter económico y documentos de trabajo de carácter previo. De acuerdo con lo establecido en el artículo 30.1.b) de la Ley 8/2015, la solicitud de documentación de carácter auxiliar de apoyo también es motivo de inadmisión de la solicitud.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 24.6 de la de la Ley 19/2013, atribuye la competencia para conocer de las reclamaciones que regula al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG), *«salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley»*. Esta disposición adicional establece: *«1. La resolución de la reclamación*



prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas (...)».

De acuerdo con lo anterior, el artículo 36 de la Ley 8/2015 atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón.

SEGUNDO.- La Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013 —y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en términos idénticos— define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

La información que es objeto de solicitud es la relativa a «...los documentos integrantes del expediente que han dado lugar a la aprobación de la Orden ECD/728/2017, de 29 de mayo», por lo que constituye información pública en los términos expuestos y, por



tanto, puede ser objeto de solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas.

TERCERO.- La solicitud de información presentada por la reclamante fue inadmitida al considerar que concurría la causa prevista en el artículo 30.1.a) de la Ley 8/2015, al encontrarse en curso de elaboración o de publicación general, causa igualmente prevista en el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013. Se aduce además, que la solicitud versa sobre un procedimiento *«en curso, es decir, todavía no finalizado»*.

A tenor de los motivos alegados en la Resolución de inadmisión, deben realizarse algunas consideraciones.

En primer lugar hay que referirse a la falta de motivación de la Resolución de inadmisión, ya que si bien se alude a la causa prevista en el artículo 30.1.a) de la Ley 8/2015, no se fundamenta de forma suficiente qué circunstancias determinan que se tratara de una información en curso de elaboración. El artículo 30 de la Ley 8/2015 en su apartado 1 exige expresamente la motivación de las resoluciones de inadmisión, por lo que deben exponerse adecuadamente las circunstancias que justifican la inadmisión y su vinculación con el contenido de la causa que se invoca. En este punto, conviene destacar la interpretación realizada por otros Comisionados de Transparencia en relación con el contenido de esta causa de inadmisión.



Así, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España (en adelante CTBG) en la Resolución de 15 de septiembre (R/0296/2017) consideró en relación con el Acuerdo firmado el 4 de mayo de 2017, entre el Gobierno de España y la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre liquidación de los cupos de años anteriores y la fijación del cupo quinquenal hasta el año 2021, que la falta de un último trámite ante la Comisión Mixta no era motivo suficiente para inadmitir la solicitud en virtud del artículo 18.1.a). En la resolución se señala:

«Es decir, el acuerdo existe, ha sido finalizado y parece que se está tan sólo a la espera de su tramitación en la mencionada Comisión Mixta, sin que tal trámite altere el hecho de que la información ya haya sido producida y, por lo tanto, exista. No cabe, por lo tanto, la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 a) de la LTAIBG».

Se añade además:

«En efecto, según el artículo 13 de la LTAIBG antes señalado, debe entenderse por información pública y, por lo tanto, como el objeto del derecho reconocido en la norma, los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

Un posicionamiento similar sigue el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana en la Resolución 20/2016, de 28 de octubre, al destacar lo siguiente:



«Ya en concreto por cuanto la causa de inadmisión por tratarse de "información que esté en curso de elaboración o de publicación general" (art.18.1 a) Ley 19/2013. En modo alguno puede acogerse en el caso presente este razonamiento. Como en el criterio interpretativo se expone, esta causa debe entenderse aplicable para los supuestos en los que la información y el documento concretamente solicitado no exista como tal sino que deba elaborarse o esté en trámite de elaborarse. Es decir, la información o más bien documento solicitado no existe como tal por no contar con sus elementos o por que la información que debe integrar no se ha integrado definitivamente. Para aplicar esta causa de inadmisión el sujeto obligado tendrá que describir concretamente el estado de elaboración —o falta de elaboración— de la información solicitada. Además, tendrá que informar de cuánto tiempo puede restar para una "elaboración" completa que permitiera solicitar su acceso en el futuro sin que procediese la inadmisión. De igual modo, habrá que dar acceso a la información que sí que está elaborada bajo el régimen de acceso parcial.

Así las cosas, en modo alguno procede la inadmisión respecto de los diversos "proyectos" de naturaleza urbanística porque se trataría de "información que esté en curso de elaboración o de publicación general" (art. 18.1 a) Ley 19/2013). Si los proyectos existen, debe admitirse la solicitud de acceso a la información y, en su caso, analizar si procede aplicar alguna excepción de los artículos 15 y 14 de la Ley 19/2013».

Por último, este mismo Consejo en la Resolución 42/2017, de 15 de junio, establece:



«...solo justifica la negativa a entregar información que en el estado de elaboración en que se hallare careciera de sentido, coherencia o interés, pero no aquella que fuera meramente incompleta, pero que aún así pudiera revestir interés para el reclamante».

A tenor de la doctrina analizada, no puede admitirse que la solicitud se dirigiera a obtener información en curso de elaboración o publicación, ya que ésta alude a los documentos que han dado lugar a la Orden a la que se refiere la petición (Orden ECD/728/2017, de 29 de mayo), la cual fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón el día 5 de junio de 2017. En consecuencia, debe entenderse que los documentos a los que se refiere la solicitud tienen un carácter previo y que por tanto, no se encontraban en curso de elaboración, sino que ya habían sido producidos.

CUARTO.- Los argumentos alegados por el Departamento de Educación, Cultura y Deporte, relativos a que existen varios preceptos en la Orden ECD/728/2017, de 29 de mayo, que se refieren a la necesidad de celebrar un convenio con los centros educativos y hasta la fecha no se habían adoptado, también deben rechazarse.

La solicitud se refiere específicamente a los documentos que han dado lugar a la Orden, de lo que se deduce su carácter previo, sin que el Departamento acredite y motive la imposibilidad de proporcionarlos. Por tanto, la inexistencia del convenio al que se refiere el informe no impide la entrega de la información necesaria para la elaboración de la Orden ECD/728/2014, de 29 de mayo, ya que en el momento en que se solicitó ya había sido elaborado.



QUINTO.- En lo que respecta al carácter auxiliar o de apoyo como causa de inadmisión, al cual se alude en el informe, deben igualmente realizarse algunas consideraciones.

Esta causa de inadmisión se encuentra recogida en el artículo 30.1.b) de la Ley 8/2015, que establece:

«b) Por referirse 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. Los 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».

En similares términos, se pronuncia la Ley 19/2013 en el artículo 18.1.b):

«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».

En primer lugar, hay que destacar que esta causa no fue invocada en la Resolución de inadmisión, la cual se refería únicamente a que se trataba de información en curso de elaboración, sino que se alega con posterioridad, a raíz del informe solicitado durante la tramitación de la reclamación. Asimismo, ésta se invoca sin motivación suficiente, ya que se alude a que los documentos que integran el expediente son *«únicamente una memoria justificativa, documentos de carácter económico y documentos de trabajo de carácter previo».*



Como ya se ha expuesto, las causas de inadmisión deben ser motivadas y no basta con su mera invocación, sino que deben quedar suficientemente acreditadas.

La determinación del carácter auxiliar o de apoyo de una información ha sido abordada por los distintos Comisionados de Transparencia en abundantes pronunciamientos, como el contenido en el Criterio Interpretativo (CI006/2015) del CTBG, en el que se establecen algunas de las circunstancias que pueden tenerse en cuenta a la hora de calificar una información como auxiliar o de apoyo:

«En primer lugar, es preciso señalar, que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

En segundo, lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a "notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos" una mera ejemplificación que, en ningún caso,



afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.

Así pues, concluimos que es el carácter de auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.

En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la



finalidad de 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. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo».

Concluye el CTBG:

«Las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la Ley, deben ser interpretadas de forma restrictiva y su aplicación ha de ser siempre debida y convenientemente motivada.

El artículo 18.1.b) incluye como causa de inadmisión el hecho de que la solicitud se refiera a aquella información que tenga la consideración de auxiliar o de apoyo. Es, por lo tanto, este carácter y no el formato que adopte o la denominación que se aplique lo que permitirá, de forma motivada, aplicar este precepto».

La determinación del carácter auxiliar o de apoyo no se basa en la denominación de la información de que se trate (notas, borradores, etc.), sino que debe tenerse en cuenta qué tipo de información se solicita y, sobre todo, si ésta tiene relevancia para la adopción de una decisión o su contenido se incorpora a la decisión final. Así lo ha establecido también este Consejo de Transparencia de Aragón en sus Resoluciones 16 y 24/2017.

Pues bien, en relación con la información objeto de la reclamación, el Departamento de Educación, Cultura y Deporte se refiere al menos a



«una memoria justificativa, documentos de carácter económico y documentos de trabajo de carácter previo». Es obvio por tanto, que la memoria justificativa no puede tener carácter auxiliar o de apoyo, puesto que es precisamente el documento en el que se plasma la motivación de la convocatoria a la que se refiere la Orden. El mismo argumento puede aplicarse respecto a la documentación económica, por lo que debe reconocerse el derecho de acceso a esta documentación.

En el caso de los documentos de trabajo previos, al no proporcionarse más detalle acerca de su contenido, no puede concluirse el carácter de éstos. Ahora bien, deberá realizarse similar consideración, es decir, si contienen información que fue incorporada a la Orden o constituyó fundamento para adoptar su contenido, se excluirá su carácter interno o de apoyo y deberá reconocerse el derecho de acceso a esta información.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE

PRIMERO.- Estimar la reclamación presentada por _____, frente a la Resolución de 6 de junio de 2017, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, por la que se inadmite la información pública solicitada, reconociendo el derecho de acceso.



SEGUNDO.- Instar al Departamento de Educación, Cultura y Deporte a que, en el plazo de diez días hábiles, proporcione a la reclamante la información solicitada, y a enviar copia a este Consejo de Transparencia de Aragón de la documentación remitida.

TERCERO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Ana Isabel Beltrán Gómez