



Reclamación 22/2017

Resolución 11/2018, de 12 de marzo 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 la resolución de la Universidad de Zaragoza por la que se inadmite la solicitud de acceso a la información pública solicitada.

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 10 de julio de 2017, _____, presentó una petición de información pública a la Universidad de Zaragoza, al amparo del derecho de acceso reconocido en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015), con el siguiente contenido:

«A raíz de una consulta realizada al Gabinete Jurídico de nuestra Universidad, se me puso en conocimiento de la existencia de una respuesta evacuada por el Gabinete Jurídico al Director del



Secretariado adjunto a la Secretaría General y en relación a una solicitud previa realizada por el Coordinador del programa de doctorado en Ingeniería Mecánica sobre cuestiones jurídicas relativas a ese programa.

Como Director del citado Departamento y presidente de la Junta Electoral que llevó a cabo el proceso de renovación de la Comisión Académica del programa de doctorado, del cual el Departamento de Ingeniería Mecánica es responsable a día de hoy, solicité a través de un escrito dirigido al Director de secretariado adjunto, el pasado 16 de mayo, copia de ambos documentos (el inicial del coordinador y la respuesta del Gabinete Jurídico) por considerarse relevantes para el proceso y contener información aclaratoria sobre el mismo. A día de la fecha no se ha recibido contestación alguna por lo que me veo en la obligación de reiterar la solicitud».

SEGUNDO.- El 20 de julio de 2017, la Universidad de Zaragoza remitió respuesta al solicitante, en la que señala, en síntesis, lo siguiente:

- 1) Que el artículo 30 de la Ley 8/2015 incluye entre las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, aquellas que se refieren 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*». Sin embargo, se excluyen expresamente los informes preceptivos, en tanto que éstos «*no podrán ser considerados como información de*



carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos».

- 2) Que resulta evidente que el escrito de respuesta emitido por el Servicio Jurídico a petición del Director de Secretariado Adjunto al Secretario General, que supone el objeto de solicitud del reclamante, constituye claramente una información de carácter auxiliar o de apoyo, al tratarse de un informe interno que, en ningún caso, resulta equiparable a un informe preceptivo inserto en un procedimiento administrativo, por lo que se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública.

TERCERO.- El 26 de julio de 2017, el solicitante presentó reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR), frente a la Resolución de inadmisión de la Universidad de Zaragoza, en la que señala, en síntesis:

- 1) Que es absolutamente arbitrario considerar que el escrito de respuesta emitido por el Servicio Jurídico a petición del Director de Secretariado Adjunto al Secretario General es un documento de carácter auxiliar o de apoyo, como el contenido en notas borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, toda vez que la génesis del informe se debe a un requerimiento previo del coordinador del Programa de Doctorado de Ingeniería Mecánica, en el marco de la resolución de un asunto litigioso entre el Departamento de Ingeniería Mecánica, que pretendía ejecutar un acuerdo de su Consejo de Departamento y una vez iniciado el proceso, se encuentra con la oposición frontal del



coordinador de Programa de Doctorado de Ingeniería Mecánica y de la Escuela de Doctorado.

- 2) Que pretender que se trata de un papel interno es algo absolutamente arbitrario, considerando que como consecuencia del proceso litigioso ha tenido incluso que presentar su dimisión como Director de un Departamento por el posible ilícito penal y/o administrativo en que la resolución rectoral le ha colocado.
- 3) Que se aporta copia de la documentación relativa a la solicitud de información y las actuaciones realizadas previamente en relación con la renovación de la Comisión Académica del Programa de Doctorado de Ingeniería Mecánica.

CUARTO.- El 31 de julio de 2017, el CTAR solicita a la Universidad de Zaragoza, 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.

QUINTO.- El 13 de septiembre de 2017, la Universidad de Zaragoza remite informe jurídico elaborado por el Vicerrector de Prospectiva, Sostenibilidad e Infraestructura en el que, para concluir la procedencia de la inadmisión de la solicitud, se argumenta:

- 1) Que no se ha denegado la solicitud, como afirma el reclamante, sino que se ha inadmitido a trámite.
- 2) Que no es cierto que la Secretaría General evacue consulta alguna al Gabinete Jurídico. El «escrito» que solicita el reclamante se reduce a un correo electrónico de uno de los letrados al Adjunto al Secretario General, en el que traslada su



opinión personal sobre el asunto, sin más. De hecho, en ningún momento el coordinador del Programa de Doctorado en Ingeniería Mecánica (PDIM) efectuó petición expresa alguna en tal sentido, como implícitamente reconoce el reclamante al utilizar la locución «*se puso en contacto*».

- 3) Que el reclamante pudo discutir la decisión rectoral adoptada, lo que hizo mediante recurso de alzada resuelto el 26 de junio de 2017, dando cumplida y puntual respuesta a todas y cada una de sus pretensiones, por lo que no cabe duda de que tiene conocimiento de todas y cada una de las razones que han motivado la decisión universitaria acerca de la renovación de la Comisión Académica, que dio origen al conflicto.
- 4) Que conforme al Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia Buen Gobierno (en adelante CTBG) de 12 de noviembre de 2015, procede la inadmisión a trámite de una solicitud de información de apoyo cuando concurra alguna de las siguientes causas:

«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 trae de informes no preceptivos y que nos sean incorporados como motivación de una decisión final».

- 5) Que en este caso se dan dos de las causas que establece el Criterio; se trata de una opinión personal de uno de los dos Letrados del Servicio Jurídico (que no fija la posición de la Universidad), y se trata de una comunicación interna que no forma parte del procedimiento.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 24.6 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013) atribuye la competencia para conocer de las reclamaciones que regula al 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 Consejo de Transparencia de Aragón 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 resoluciones dictadas por la Universidad de Zaragoza.

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

La información solicitada se refiere a un informe que, según el reclamante, fue relevante para la posición adoptada por la Universidad respecto al proceso de renovación de la Comisión Académica de un programa de doctorado.



Antes de analizar el fondo de la reclamación, debe aclararse —a tenor de la abundante documentación aportada por el reclamante—, que la competencia del CTAR se limita al conocimiento y resolución de las reclamaciones relativas al ejercicio del derecho de acceso a la información y al cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa, así como el resto de competencias previstas en el artículo 37 de la Ley 8/2015. Por ello, no corresponde a este Consejo pronunciarse sobre la adecuación de la posición adoptada por la Universidad respecto a la forma de proceder para renovar la Comisión Académica del Programa de Doctorado de Ingeniería Mecánica.

Asimismo, tampoco puede tenerse en cuenta lo señalado en el informe emitido por la Universidad de Zaragoza a la reclamación, en relación con la interposición del recurso de alzada por parte del reclamante, puesto que la impugnación de una resolución rectoral no condiciona, ni limita, el pronunciamiento que pueda hacerse respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información.

TERCERO.- El artículo 30 de la Ley 8/2015 establece que las solicitudes se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, por las siguientes causas y con arreglo a las siguientes reglas, apartado 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 términos muy similares se pronuncia el artículo 18.1 b) de la Ley



19/2013, aun cuando éste no incorpora el matiz de los informes preceptivos.

Antes de realizar las consideraciones oportunas respecto a la concurrencia o no de la causa de inadmisión alegada, deben señalarse algunas cuestiones respecto a la resolución de inadmisión adoptada por la Universidad de Zaragoza.

Tal como se ha expuesto, la concurrencia de causas de inadmisión debe acordarse mediante resolución motivada, es decir, debe expresar los motivos que justifiquen o expliquen las razones por las que se considera información auxiliar o de apoyo. En este sentido, el CTBG, en el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, relativo a las causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo. Se refiere a la motivación de la resolución:

«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».

El Criterio Interpretativo concluye:



«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 la 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».

La resolución de inadmisión de la Universidad de Zaragoza, únicamente afirma que: *«Resulta evidente que el escrito de respuesta emitido por el Servicio Jurídico a petición del Director de Secretariado Adjunto al Secretario General, que supone el objeto de solicitud (...) constituye claramente una información de carácter auxiliar o de apoyo, al tratarse de un informe interno, que en ningún caso, resulta equiparable a un informe preceptivo inserto en un procedimiento administrativo».* En la resolución no se alude a ningún motivo que justifique la causa de inadmisión aplicable, más allá de la calificación del informe como *«interno»*. Y ello aun cuando, debe reiterarse aquí, las normas de transparencia configuran un derecho de acceso general, cuya limitación no puede invocarse de modo genérico.

Tal como se pronunció este Consejo en la Resolución 28/2017, de 6 de noviembre, respecto a la necesidad de motivar las resoluciones cuando se invoque una causa de inadmisión:

«Quienes están obligados a dar respuesta a las solicitudes de información pública deben motivar de forma suficiente aquellas



resoluciones por las se inadmita o se deniegue la información solicitada».

CUARTO.- En lo que respecta al fondo de la reclamación presentada, procede determinar si ésta es información pública que deba proporcionarse, o si por el contrario se trata efectivamente de un informe que constituye información auxiliar o de apoyo.

El Criterio (CI/006/2015), de 12 de noviembre de 2015, además de referirse a la motivación, añade respecto a la aplicación de la causa de inadmisión contenida en el artículo 18.b) de la Ley 19/2013:

«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 una aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a notas, borradores, opiniones, 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, 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 trae de informes no preceptivos y que nos sean incorporados como motivación de una decisión final».*

En aplicación de este criterio, el CTBG en la Resolución (R/123/2015) de 16 de julio de 2015, y en relación con esta causa de inadmisión, concluía:

«El concepto de información que tenga carácter auxiliar o de apoyo no está definido en la LTAIBG, por lo que constituye un concepto jurídico indeterminado que ha de ser resuelto atendiendo a criterios de sentido común, en relación con el contexto en que se sitúa dicho concepto. No obstante, del tenor literal del precepto transcrito, y ante la ausencia de desarrollo reglamentario de la norma que defina con mayor precisión las causas de inadmisión del mencionado artículo 18, cabría concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que debe concurrir en la información solicitada para que la solicitud pueda ser inadmitida. El precepto, además, recoge algunos supuestos que pueden entenderse incluidos en información auxiliar o de apoyo: notas borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos. Es decir, es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que sea una nota, borrador, resumen o informe o informe interno



el que conllevaría la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b)».

Asimismo, en relación con la información como auxiliar o de apoyo, también son reseñables algunas de las observaciones realizadas por la Comisión de Garantía de Derecho de Acceso a la Información (GAIP) —Comisionado de Transparencia en Cataluña— en su Resolución 49/2017, de 15 de febrero. Aunque la Resolución se refiere a la información contenida en los borradores, algunas de las conclusiones a las que se refiere son relevantes para determinar si una información es auxiliar o de apoyo. Así:

«La exclusión que efectúa la Ley del acceso a este tipo de borradores tiene una doble razón de ser: por un lado, para garantizar el buen funcionamiento de los servicios administrativos, que podrían verse colapsados injustificadamente si hubieran de atender peticiones de acceso a documentos meramente auxiliares que se generan constantemente, que no forman parte del expediente correspondiente y que no tienen ninguna relevancia jurídica ni ningún valor añadido significativo desde el punto de vista de la transparencia.

Por otro lado, el acceso a los borradores de los documentos elaborados por los diferentes órganos administrativos podría tener efectos perjudiciales para los procesos de toma de decisiones, inhibiendo el debate franco y abierto, la innovación, la creatividad, la formulación de críticas y de propuestas alternativas y el intercambio de información relevante. Los integrantes de un órgano colegiado (como la Comisión de estudio



aquí considerada) y los órganos unipersonales y empleados públicos deben poder tener la tranquilidad de que los borradores que elaboren y se intercambien, y que en sí mismos no tengan relevancia o interés público, no verán la luz hasta que tengan la condición objetiva de documentos definitivos».

Similar posición adopta el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en relación con los procesos de toma de decisión y concluye en la Resolución 112/2017, de 7 de agosto:

«A este mismo resultado conduce, por lo demás, una interpretación sistemática de la legislación en materia de transparencia, que brinda cierto grado de protección a las deliberaciones en el seno de las instituciones, como lo pone de manifiesto que se contemple expresamente como límite al derecho de acceso “[l]a garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” [art. 14.1 k)] LTAIBG]. Por lo tanto, al abordarse el examen de la aplicabilidad del art. 18.1 b) LTAIBG al presente caso, no puede soslayarse que ha sido un objetivo del legislador básico preservar el normal desenvolvimiento del proceso de toma de decisiones, permitiendo al efecto un cierto libre “espacio para pensar” [para decirlo con los términos utilizados por la Memoria Explicativa (§ 34) en relación con el límite del art. 3.1 k) del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos]».

A tenor de lo expuesto, hay que valorar los argumentos que la Universidad de Zaragoza ha proporcionado en el informe solicitado



por este Consejo con motivo de la reclamación. Aunque en la resolución de inadmisión no se incluía motivación suficiente acerca de la consideración de la información solicitada como información auxiliar o de apoyo (se aludía únicamente a su carácter de «*informe interno*»), ahora se hace referencia a que el «*escrito*» al que se refiere el reclamante se reduce a «*un correo electrónico de uno de los letrados al Adjunto la Secretario General, en el que traslada su opinión personal sobre el asunto*». Se añade además, siguiendo el Criterio 006/2015, de 6 de noviembre del CTBG, que se trata de «*una comunicación interna que no forma parte del procedimiento*» y «*destaca que la resolución desestimatoria de la alzada sólo se refiere al Informe del Servicio Jurídico de 24 de marzo de 2017, único informe emitido*».

A tenor de las aclaraciones realizadas por la Universidad en su informe, puede concluirse que el informe, al que se refiere el reclamante, sí puede calificarse de información de carácter auxiliar o de apoyo, puesto que se trataría de una opinión personal, vertida a raíz de la controversia entre órganos de la Universidad, a la hora de llevar a cabo la renovación de la Comisión Académica, pero no es un informe que haya servido de fundamento para la toma de una decisión.

Del análisis de los documentos aportados por el reclamante, se desprende que la solicitud de información inicial se realizó a partir de la controversia surgida entre éste y la Universidad de Zaragoza, respecto a la duración del mandato de los miembros de la Comisión Académica del programa de doctorado en Ingeniería Mecánica y la forma de renovación de ésta; extremos que no se encontraban



específicamente regulados en la normativa universitaria. Por ello, parece lógico que, a raíz de este conflicto, se hayan realizado consultas, o solicitado opiniones diversas, lo que constituye una práctica habitual en las tareas de gestión de cualquier institución, que en la mayoría de los casos se formalizan por escrito.

Ahora bien, ello no comporta que cada una de estas consultas pueda calificarse de información pública, en los términos establecidos en la normativa de transparencia expuestos en el fundamento segundo. En este sentido, tal como se desprende de los pronunciamientos de los Comisionados de transparencia analizados, la determinación del carácter auxiliar o de apoyo de una información depende de su contenido y de su relevancia en los procesos de toma de decisión. Aplicando esta doctrina, la información solicitada no es un informe preceptivo dentro de un procedimiento, sino que se enmarca dentro de las consultas motivadas por el conflicto mencionado, y no ha servido de base para fijar la posición de la Universidad.

Procede, en consecuencia, desestimar la reclamación planteada.

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.- Desestimar la reclamación presentada por _____, frente a la resolución de la Universidad de Zaragoza de 20 de julio de 2017 por la que se inadmite su solicitud de derecho de acceso.

SEGUNDO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón y de la Universidad de Zaragoza, 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

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez