



Reclamación 6/2017

Resolución 28/2017, de 6 de noviembre de 2017, 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 29 de marzo de 2017, _____, presentó una petición de información pública a través del Registro Electrónico a la Universidad de Zaragoza, con el contenido siguiente:

«En la pasada reunión de la Mesa de PAS de 24 de marzo de 2017 se llegó al acuerdo unánime sobre el nuevo sistema de concurso oposición para los puestos básicos, basado en un informe del servicio jurídico de la propia Universidad de Zaragoza.»



Solicito acceso a la copia digital de ese informe jurídico en el que se van a basar los inminentes concursos oposiciones de las Escalas Básicas de la Universidad de Zaragoza».

SEGUNDO.- El 6 de abril de 2017, la Universidad de Zaragoza remite respuesta al solicitante, en la que señala, en síntesis, lo siguiente:

- 1) Que de acuerdo con la letra b) del apartado 1 del artículo 30 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación de Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015) se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran 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.
- 2) Que se considera que la solicitud incurre en este supuesto, toda vez que la información solicitada es un informe interno solicitado al Gabinete jurídico de esta Universidad, por lo que ésta se inadmite.

TERCERO.- El 7 de abril de 2017, el solicitante presenta 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:

- 1) Que el acuerdo unánime al que llegó la Mesa de PAS el pasado 24 de marzo de 2017, se realizó sobre un informe jurídico al que no tuvieron acceso los sindicatos representados en esa



Mesa, ya que desde Gerencia sólo se leyeron las conclusiones (ni siquiera se les facilitó copia de esas conclusiones). Este acuerdo afecta de forma directa a la forma de realizar los próximos concursos-oposiciones a las escalas básicas de la Universidad, y puede incidir en los derechos constitucionales de mérito, igualdad y capacidad de todos los ciudadanos.

- 2) Que entiende que aunque sea un informe interno su incidencia en la graduación de estos derechos constitucionales hace necesaria su publicación, o al menos facilitar copia digital al ciudadano o entidad que lo solicite.
- 3) Que es un informe de gran interés para la ciudadanía, con apoyo en el artículo 7 de la Ley de 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013); y artículo 15 de la Ley 8/2015.

CUARTO.- El 10 de abril 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 diez días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación.

QUINTO.- El 25 de abril 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, en síntesis:



- 1) Que el escrito del reclamante contiene diversas afirmaciones erróneas, sin que conozca la Universidad en qué se basan o sustentan. Así, se indica que se ha procedido la denegación de acceso al informe pretendido, cuando lo cierto es —basta ver la resolución— que se ha inadmitido a trámite. Es inexacto también que el acuerdo unánime al que se alude, adoptado en la Mesa de negociación, se realizase sobre la base del informe reclamado.
- 2) Que el 15 de febrero, el Gerente de la Universidad solicitó informe jurídico acerca del ajuste a la legalidad de determinados aspectos a incluir en las convocatorias derivadas de la Oferta de Empleo. Se trató de una solicitud expresa, que no forma parte de procedimiento administrativo alguno y que constituye una información de apoyo contenida en una comunicación entre órganos administrativos, en este caso la Gerencia y el Servicio Jurídico. Se trata de una información de apoyo, porque no puede entenderse de otra manera el hecho de que las previsiones efectuadas por la Gerencia, relativas a las convocatorias de la Oferta de Empleo, se sometan a la consideración del Servicio Jurídico.
- 3) Que el Criterio Interpretativo establecido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) el 12 de noviembre de 2015, sienta como principio interpretativo que procede la inadmisión cuando concurra 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 de procedimiento.

5. Cuando se trate de informe no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.»

4) Que en este caso se dan —al menos— tres de las circunstancias reseñadas:

- ✓ estamos ante una información que sirve de apoyo para preparar la actividad de la Gerencia (en este caso, la elaboración de las bases de las convocatorias).
- ✓ no constituye trámite alguno del procedimiento (de hecho, no existe tal en lo relativo a la confección de unas bases de convocatorias).
- ✓ se trata de una información que no goza de la condición de preceptiva y que no puede ser incorporada como motivación de la decisión final, ya que las bases de cualquier convocatoria no incluyen motivaciones sobre su estructura y diseño, conteniendo sólo referencias normativas.

5) No estamos ante un encargo expreso —efectuado al Servicio Jurídico— sobre el diseño de procesos selectivos, sino ante una serie de respuestas puntuales a las preguntas efectuadas por la Gerencia, que son precisas, claras y concretas.

6) Que hay que concluir que el acuerdo unánime adoptado en el órgano de negociación sindical se realizó sobre la propuesta de



la Gerencia y, en ningún caso, sobre el informe jurídico que se invoca.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 24.6 de la Ley 19/2013 atribuye la competencia para conocer de las reclamaciones que regula al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, *«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 8/2915 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 jurídico que, según el reclamante, servía de base para los concursos oposiciones de las escalas básicas de la Universidad. Sin embargo, la solicitud fue inadmitida al considerar que el documento tenía carácter auxiliar o de apoyo.

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.

TERCERO.- 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, en ésta deben expresarse 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 *«Una vez analizada la solicitud, se considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que la información solicitada es un informe interno solicitado al gabinete jurídico de esta universidad».* En la resolución no se aduce, por tanto, ningún motivo que justifique la causa de inadmisión aplicable, más allá de la calificación del informe como *«interno»*. Por ello, debe reiterarse aquí, que las normas de transparencia configuran un derecho de acceso general, cuya limitación no puede invocarse de modo genérico. 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.



En lo que respecta al ejercicio del derecho de acceso y los informes internos, término al que alude la Universidad de Zaragoza en su informe, el CTBG en su Criterio (CI 006/2015), de 12 de noviembre de 2015, ha analizado qué criterios deben ponderarse a la hora de aplicar la causa de inadmisión contenida en el artículo 18.b) de la Ley 19/2013. De este modo, señala el CTBG:

«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 consideración de una 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».

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 presentada. Si bien 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*»), sí se acude ahora a la siguiente fundamentación:

- 1) Que el 15 de febrero de 2017, se solicitó informe jurídico acerca del ajuste a la legalidad de determinados aspectos a incluir en las convocatorias.
- 2) Que se trata de una información que no goza de la condición de preceptiva y que no puede ser incorporada como motivación a la decisión final.
- 3) Que no se trata de un encargo expreso sobre el diseño de procesos selectivos, sino que se trata de una serie de respuestas puntuales a las preguntas efectuadas por la Gerencia, precisas, claras y concretas.

A la vista de las alegaciones realizadas por la Universidad de Zaragoza, las informaciones solicitadas al Servicio Jurídico entrarían en el marco de la práctica habitual de consultas realizadas entre órganos en el desarrollo de tareas administrativas. Las consultas se referían a aspectos concretos en relación con la adopción de las convocatorias de empleo para Personal de Administración y Servicios. No obstante, no se trataba de un trámite preceptivo, y tampoco de



un informe que sea determinante para el acuerdo de la voluntad de la Mesa de Personal. En definitiva, se trata de información preparatoria de los trabajos de la Gerencia en relación con la elaboración de las convocatorias de empleo. Es lógico y entra dentro de lo habitual, que los órganos administrativos realicen preguntas, soliciten informes o consultas acerca de aspectos concretos de su actividad, y que todo ello en la mayoría de los casos se formalice por escrito. Ahora bien, tales características o la terminología empleada «*informe*» no hace que dicha información adquiera relevancia de forma automática en materia de transparencia. En este sentido, de los datos obrantes en el expediente, se desprende que lo verdaderamente relevante es el acuerdo al que llegó la Mesa, puesto que a él se incorporan las posiciones de las partes y el resultado de la negociación, el cual sí tiene la relevancia antes referida.

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 inadmisión por la Universidad de Zaragoza de la solicitud de acceso a la información pública solicitada.



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