



## RESOLUCIÓN 1/2019, de 11 de enero del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra la Consejería de Hacienda y Administración Pública por denegación de información pública (Reclamación núm. 128/2018).

### ANTECEDENTES

**Primero.** El 22 de febrero de 2018 el ahora reclamante dirigió a la Consejería de Hacienda y Administración Pública la siguiente solicitud de información:

“Gasto total ocasionado por el importe de honorarios de profesionales (abogados y procuradores) abonados por la Junta de Andalucía desde el año 2010 hasta el último ejercicio contablemente cerrado, generados en la defensa procesal de altos cargos pertenecientes o que hayan pertenecido a la Junta de Andalucía en procedimientos judiciales. Preferiblemente se solicitan desglosados por anualidades”.

**Segundo.** Tras prorrogarse en veinte días el plazo máximo de resolución con base en el artículo 32 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA), la Viceconsejera de Hacienda y Administración Pública acordaría inadmitir la solicitud de información mediante Resolución fechada el 6 de abril de 2018.



Una vez examinada la normativa aplicable a la materia, la Resolución fundamentaría su decisión con los siguientes argumentos:

“Quinto. [...] el planteamiento en la solicitud de una cuestión tan genérica conlleva una labor menuda y compleja en el seno de todos los Departamentos de la Junta de Andalucía, sus Agencias Administrativas, Consejo Audiovisual de Andalucía y Consejo Consultivo de Andalucía que implicarían el rastreo expediente a expediente de todos los datos solicitados. No se trata pues de una información existente que ya consta como tal en alguna fuente centralizada de datos sino que exigiría una tarea compleja de reelaboración que abarcaría a ocho ejercicios completos e implicaría a todos los órganos e instancias de la Junta de Andalucía a fin de realizar una labor de consultoría a instancia de parte.

“Al valorar prudentemente que para conseguir esta información habría que elaborar un informe a medida de la persona solicitante como un informe *ad hoc*, dado que no puede obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente y que exigiría un uso desproporcionado e injustificado de los medios públicos al servicio de varios de intereses de un particular para satisfacer una cuestión privada, cabe concluir razonablemente que incurre en un motivo de inadmisión como señala la letra c) del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para cuya divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración.

“Sexto. En el supuesto de que a alguna de las personas que reuniendo la condición de alto cargo se le hubiera reconocido el derecho a la representación y defensa procesal, [...] el procedimiento iniciado... podría encontrarse en curso, ya que los procedimientos judiciales podrían estar desarrollándose en la actualidad [...]. Sentado que podrían existir procedimientos en curso, resultaría pues de aplicación la causa de inadmisión prevista en la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2014..., no pudiendo en buena lógica un tercero obtener un mejor derecho que el propio interesado en el procedimiento en curso.

“Séptimo. [...] el artículo 14.1 f) de la Ley 19/2013... establece como límite al derecho de acceso la protección de la defensa judicial efectiva y la igualdad de las partes en el procedimiento judicial. El acceso a la información pública solicitada sobre el posible coste de los servicios contratados podría afectar a la estrategia de defensa de las personas acusadas y podría afectar a la igualdad de las partes en un procedimiento que, además, como ya se ha indicado, podría encontrarse en curso.



“Octavo. [...] Llegado este caso [reconocimiento del derecho a la contratación de los servicios profesionales], la relación contractual que emergiera entre abogado y cliente, lo sería de carácter confidencial y reservado, sometida al secreto profesional. Por tanto, desvelar cualquier información sobre la misma, incluida alguna información como la solicitada de la que pudiera extraerse el importe de los honorarios profesionales, podría interpretarse que está incurriendo en la causa denegatoria contemplada en la letra j) del artículo 14 de la Ley 19/2013...”

**Tercero.** El 19 de abril de 2018 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la citada Resolución. El reclamante señala, en primer término, que la solicitud fue prorrogada en fraude de ley, ya que el art. 32 permite exclusivamente la prórroga del plazo atendiendo al volumen o complejidad de la información pretendida, y que, una vez prorrogado el plazo, “no cabe la inadmisión a trámite por causas que nada tienen que ver con el supuesto volumen o complejidad de la información solicitada”.

A continuación rebate la aplicabilidad del motivo de inadmisión relativo a la reelaboración de la información. Tras mencionar el Criterio Interpretativo 7/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, afirma que “la acción de previa de reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información, supuesto que en ningún caso concurre. La Junta pretende convertir la simple suma de unos gastos aprobados por el Gabinete Jurídico y/o órgano competente, debidamente fiscalizado y completamente cerrado, que es lo que se pide, en una `labor de consultoría´ a instancia de parte, que es lo que resuelve la Junta, al entender que `había que elaborar un informe a medida de la persona solicitante con un informe *ad hoc*`; y todo ello utilizando de manera justificativa la presunta complejidad técnica de la información solicitada como una acción previa de reelaboración, confundiendo torticeramente ambos supuestos, perfectamente delimitados en la ley”.

Por otro lado, considera “absolutamente improcedente” la causa de inadmisión relativa a los procedimientos en curso:

“La información solicitada se refiere exclusivamente a cuantías globales, abonadas por anualidades. V. gr. si en el año 2016 abonó la Junta de Andalucía 100 millones de euros por gastos de defensa jurídica a altos cargos, y esa es la cifra fiscalizada e intervenida, solo esa cifra es la solicitada. Para nada influye a qué alto cargo se le ha abonado ni si hay un procedimiento en curso o no, ni afecta a la igualdad de las partes en el proceso. Si hay un proceso en curso y se acaba en el año 2018 y se abona la cuantía que sea, ya lo pediremos el año que viene, pero esa no es materia de la información solicitada [...] De aceptarse la Resolución de la Junta en tales términos, se llegará a la disparatada



conclusión de que aquélla no sabe cuánto dinero gasta y en qué lo gasta, algo que por la propia naturaleza de la justificación del gasto y su fiscalización es del todo imposible [...]"

**Cuarto.** Mediante escrito fechado el 25 de abril de 2018 se comunica al reclamante la iniciación del procedimiento de resolución de la reclamación. Por escrito de la misma fecha 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 a la Unidad de Transparencia del órgano reclamado el día 26 de abril de 2018.

**Quinto.** El 21 de mayo de 2018, tiene entrada en el registro de este Consejo escrito de alegaciones del órgano reclamado en el que, primordialmente, reitera que atender la petición del interesado exigiría realizar *ad hoc* un documento inexistente, incurriendo por tanto la solicitud en la causa de inadmisión *ex art. 18.1 c) LTAIBG*:

"1. Conforme a la Orden de 3 de julio de 2012, por el que se establecen los códigos y las definiciones de la clasificación económica del estado de gastos, no existe una partida presupuestaria específica y concreta que recoja en exclusiva los eventuales créditos para dar cobertura a esta tipología de gasto [...]"

"2. Por tanto, no se puede obtener directamente un informe de los datos solicitados de una forma automatizada a través del sistema contable de la Junta de Andalucía con el grado de selección y agregación necesarios que permitan individualizar y acumular los gastos correspondientes al concepto defensas procesales de alto cargo.

"3. En la elaboración de la información es imprescindible la intervención de los órganos competentes para la tramitación de estos pagos de cada una de las Consejerías, teniendo en cuenta además que en el intervalo temporal de los años 2010 a 2018 se han aprobado varios Decretos de reestructuración de Consejerías [...]"

"4. El sistema contable operativo durante el periodo de tiempo solicitado es el sistema de gestión contable JUPITER. Desde el año 2015, dicho sistema ha sido sustituido por el sistema de gestión integral de recursos organizativos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales. [...] En consecuencia, la información solicitada no se refiere a un documento preexistente, sino que sería necesario elaborarlo para dar satisfacción al peticionario. [...]"

"Cuarto. En cuanto a las posibles causas denegatorias que pudieran concurrir en este supuesto...no son baladí ninguna de las letras allí citadas [la resolución objeto de la reclamación] del artículo 14 de la Ley 19/2013... Así, respecto de la letra j), que



contiene *el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial*, todos conocemos que la relación abogado cliente está acogida y presidida desde el máximo respeto posible al secreto profesional, y tan es así que las minutas y la retribución de sus servicios entran dentro de esa esfera de privacidad y secreto profesional.

“En cuanto a la letra f), tal como se apuntó, se refiere a una situación de plena actualidad. Es más que notorio que actualmente se encuentra en pleno desarrollo en sede judicial una serie de causas procesales de las que la prensa da cuenta diariamente. Nada cuesta imaginar que el acceso a la información solicitada sobre el posible coste de los servicios contratados puede afectar a la estrategia de la defensa de las personas acusadas y podría afectar a la igualdad de las partes en un procedimiento que, además, como ya se ha indicado, podría encontrarse en curso”.

## 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.** La presente reclamación tiene su origen en una solicitud de información con la que el interesado pretendía conocer el “gasto total ocasionado por el importe de honorarios de profesionales (abogados y procuradores) abonados por la Junta de Andalucía desde el año 2010 hasta el último ejercicio contablemente cerrado, generados en la defensa procesal de altos cargos pertenecientes o que hayan pertenecido a la Junta de Andalucía en procedimientos judiciales”. Información que “preferiblemente” se solicita desglosada por anualidades.





Tras prorrogarse en veinte días el plazo máximo de resolución de conformidad con el artículo 32 LTPA, mediante Resolución de la Viceconsejera de Hacienda y Administración Pública se acordó denegar el acceso al entender que la solicitud incurría en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18. 1 c) LTAIBG y que le era de aplicación lo establecido en el primer apartado de la Disposición adicional cuarta LTPA. La Resolución basó asimismo la decisión denegatoria en los límites del derecho de acceso contenidos en las letras f) y j) del artículo 14.1 LTAIBG. Examinemos por separado estos diversos fundamentos de la Resolución objeto de la reclamación.

**Tercero.** Según define el art. 2 a) LTPA, se considera *"información pública"* sujeta a las exigencias de la legislación de transparencia *"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"*, y no cabe albergar la menor duda que la información solicitada se encuentra incluida en el citado art. 2 a) LTPA.

Pero es que, además, como hemos tenido ocasión tantas veces de reiterar -entre ellas, la Resolución 322/2018, de 21 de agosto, FJ 3º-, es innegable la relevancia pública de la información de naturaleza económica, resultando por tanto del máximo interés para la opinión pública la divulgación de datos referentes a las decisiones de gasto por parte de las Administraciones públicas: *"[...] resulta incuestionable que la información referente a la recaudación de recursos por parte de los poderes públicos y la subsiguiente utilización de los mismos constituye un eje central de la legislación en materia de transparencia"* (por todas, Resolución 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º). Y así vino a reconocerlo explícitamente el legislador en el arranque mismo del Preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno:

*"La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos".*

**Cuarto.** En lo concerniente al primero de los citados motivos de inadmisión [solicitud relativa a *"información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración"*, art. 18.1 c) LTAIBG], sostiene el órgano reclamado que satisfacer la pretensión del interesado *"exigiría una tarea compleja de reelaboración que abarcaría ocho ejercicios completos e implicaría a todos*



los órganos e instancias de la Junta de Andalucía a fin de realizar una labor de consultoría a instancia de parte"; se trataría, en suma -prosigue la Resolución- de confeccionar "un informe *ad hoc*, dado que no puede obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente".

Al enjuiciar la pertinencia de aplicar esta causa de inadmisión al caso concreto que nos ocupa, ha de partirse del presupuesto al que hizo referencia el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera): *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013."* (Fundamento de Derecho Cuarto).

Y según venimos sosteniendo de forma constante en nuestras decisiones (baste citar las Resoluciones 64/2016, de 20 de julio, FJ 3º; 75/2016, de 3 de agosto, FJ 3º; 136/2016, de 28 de diciembre, FJ 3º), al determinar el alcance del concepto "acción de reelaboración" empleado por dicho art. 18.1 c) LTAIBG, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices que inferimos del Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

1º) *"La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información"*

2º) *"La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario"*

3º) Hay reelaboración *"cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba... [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información"*.

4º) Asimismo, nos hallamos en presencia de una "acción de reelaboración" cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud *"carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada"*.

No obstante, además de las pautas derivadas del referido Criterio Interpretativo, ha de tomarse necesariamente en consideración lo que dispone respecto de esta causa de inadmisión la propia LTPA, a saber, que *"no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente"* [art. 30.c)].



Pues bien, a la luz de estas líneas directrices, este Consejo no puede compartir la apreciación del órgano reclamado sobre la aplicabilidad del art. 18.1 c) LTAIBG al presente supuesto. Ciertamente, en su escrito de alegaciones se cuida de argumentar detalladamente las razones por las que considera que atender la petición del interesado encierra una notable complejidad (carencia de una partida presupuestaria específica al respecto; necesaria intervención de todas las Consejerías en relación con un periodo de ocho años; la sustitución, desde el año 2015, del sistema de gestión contable JUPITER por el sistema de gestión integral GIRO). Circunstancias que, operando cumulativamente, podrían en efecto poner de manifiesto la dificultad que entraña la tarea de elaborar la información solicitada, pero que en ningún caso son suficientes para entender la concurrencia del motivo de inadmisión que nos ocupa. De una parte, porque, según el citado Criterio Interpretativo 7/2015, la noción de “reelaboración” no supone *“la mera agregación o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos”*, ni tampoco equivale a información *“cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante”*. Y, en esta línea, la mencionada STS n.º 1547/2017, tras señalar la obligación de interpretar de forma restrictiva esta causa de inadmisión, consideró que no suponía de reelaboración a los efectos del art. 18.1 c) LTAIBG la *“mera suma”* de los datos objeto de la solicitud (Fundamento de Derecho Cuarto). Y, por otro lado, porque a juicio de este Consejo no ha quedado suficientemente acreditada la imposibilidad de obtener *“mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”* los datos necesarios para satisfacer la pretensión del ahora reclamante. En suma, no cabe justificar la inadmisión de la solicitud en este supuesto.

Como asimismo debe rechazarse su inadmisión con base en el primer apartado de la Disposición adicional cuarta LTPA, que dice así: *“La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la consideración de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”*. Pues, como es palmario, a la información objeto de la solicitud no es aplicable el supuesto de hecho contemplado en la norma.

**Quinto.** La decisión denegatoria se basó también en los siguientes límites establecidos en el artículo 14 LTAIBG: *“El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: [...] f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. [...] j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial”*.

Como argumentaría el órgano reclamado tanto en la Resolución impugnada como en el escrito de alegaciones, se trata de una información “de carácter confidencial y reservado, sometida al secreto profesional”, y, además, el acceso a la misma “podría afectar a la estrategia de defensa de las personas acusadas y podría afectar a la igualdad de las partes” en los procesos.





Según viene sosteniendo de forma ininterrumpida este Consejo, la aplicación de los límites se articula como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos:

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

Pues bien, aun cuando aceptáramos que el secreto profesional en las relaciones abogado/cliente no se circunscribe a las comunicaciones confidenciales destinadas a dar o recibir asesoramiento o asistencia jurídica, sino que abarca también la retribución de los servicios -como sostiene en sus alegaciones el órgano reclamado-, e incluso admitiésemos a efectos puramente dialécticos la tanto más improbable tesis de que la estrategia de defensa resulte afectada por conocer el coste de tales emolumentos, en ningún caso podría entenderse justificado denegar en el presente supuesto el acceso con base en los referidos límites. Efectivamente, no es dable apreciar ningún riesgo de que pueda irrogarse un perjuicio concreto y definido para el secreto profesional ni la igualdad de la partes en los procesos judiciales por el hecho de que se divulgue la información pretendida, toda vez que la misma se ciñe a conocer el "gasto total" que ha supuesto para la Junta de Andalucía hacer frente al reiterado coste. En la medida en que la pretensión del interesado no se vincula específicamente con ningún procedimiento judicial en particular, se hace evidente que no es posible entender que el acceso a dicho dato entrañe un perjuicio para los concretos profesionales y/o altos cargos concernidos.

Así pues, el órgano reclamado ha de facilitar al interesado dicho "gasto total" en relación con el periodo 2010/2017; dato que debe proporcionarse preferentemente desglosado por anualidades, de acuerdo con los términos señalados en su escrito de solicitud.

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



## RESOLUCIÓN

**Primero.** Estimar la reclamación interpuesta por XXX contra la Consejería de Hacienda y Administración Pública por denegación de información pública.

**Segundo.** Instar a la citada Consejería a que, en el plazo de veinte días a contar desde el siguiente al que se le notifique la presente resolución, ofrezca la información objeto de la solicitud, dando cuenta a este Consejo de lo actuado en el mismo plazo.

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

Manuel Medina Guerrero

Esta resolución consta firmada electrónicamente