

RESOLUCIÓN 169/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	572/23
Persona reclamante	XXX
Entidad reclamada	Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional.
Artículos	19.1 y 2 LTAIBG
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 26 de julio de 2023 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 24 de mayo de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

"Por la presente se solicita la DOCUMENTACIÓN/DATOS/INFORMACIÓN PÚBLICA de la "Consejería de Educación" sobre la aplicación y los responsables/competentes del cumplimiento legal y llevar a efecto de:

1: BUZONES DENUNCIA -internos y externos- al amparo de [:]

- Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

- Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante.

- Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

2.- Copia integra/completa del expediente, de nombramiento, puesta de funcionamiento, control, etc.. de dicha Consejería de Educación. Sobre "Fraude y Corrupción".



3.- *Copia íntegra/completa del expediente, de aplicación, seguimiento, control, responsables, etc... De aplicar, cumplir y hacer cumplir y llevar a total efecto:*

- *REGLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. [se facilita enlace electrónico]*

- *Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. [se facilita enlace electrónico]*

4.- *Copia íntegra/completa del/los expediente/es, junto con su enlace web y url, del cumplimiento de la publicidad activa."*

2. Según consta en la reclamación de la persona reclamante, la entidad reclamada contestó la petición el 25 de julio de 2023 mediante la Resolución de la Viceconsejería de 14 de junio de 2023, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

"Conceder parcialmente el acceso a la información solicitada, bajo el fundamento de lo establecido por el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en virtud del cual se inadmitirán a trámite las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

"El hecho de que no exista una fuente de información específica que recoja lo solicitado y que la información se encuentre dispersa en distintas unidades de la Consejería, bajo distintos formatos, supone una dificultad significativa a la hora de localizar toda la documentación, datos o aquello que pueda considerarse información pública -tal y como demanda el solicitante- sobre temas tan diversos y complejos como son: los canales de denuncia o comunicación de la ciudadanía con la administración, los procesos vinculados a la lucha contra el fraude y la corrupción, la gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y el ámbito de la publicidad activa dentro de la transparencia pública.

"La información habría de localizarse en diferentes fuentes de información y archivos físicos y electrónicos, entre un volumen de documentos desmesurado dada las competencias de la Consejería y, a priori, casi imposible de cuantificar. Además, posteriormente para la elaboración de la información procedería efectuar una tarea de análisis jurídico sobre el estado de cada expediente, uno a uno, analizando incluso aquellos que pudieran encontrarse en fase de recurso, tarea que quedaría al margen de lo que procede considerar información pública.

"Para esta labor de localización y análisis sería necesario destinar a varios funcionarios a tiempo completo, de distintas unidades, por lo que se paralizarían -en pleno proceso de escolarización gestiones administrativas actualmente en desarrollo en la Consejería. Además, correspondería emitir un documento ad hoc, que garantice que se está concediendo de manera exhaustiva toda la información generada en la Consejería en esos ámbitos, aspecto imposible de desarrollar ya que no sería posible tener la certeza de que



con lo proporcionado se esté concediendo la información exacta. De este modo se incumpliría con los propios principios que exige la normativa aplicable en relación con la información que procede facilitar por derecho de acceso (art.6 LTPA).

“Se validan, por tanto, varios de los argumentos recogidos en el Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que fija las líneas generales en las que se asienta el concepto de reelaboración, y que han sido -en numerosas ocasiones- reafirmados por la doctrina generada por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Estos son: 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 la recibe, deba ...[e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información”, 4º) Asimismo, se considera 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, resultado imposible proporcionar la información solicitada”.

“No obstante, se facilita al solicitante los enlaces a la información disponible en la web y en el portal de transparencia en relación a lo solicitado:

“Sobre los distintos cauces en que la ciudadanía o los trabajadores pueden comunicarse con la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional, destacan:

“• Buzón de sugerencias y reclamaciones de la Junta de Andalucía (Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional) [se facilita enlace electrónico]

“ Centro de Atención a Usuarios de la Comunidad Educativa, para consultas y atención a la ciudadanía [se facilita enlace electrónico]

“De manera más general, existen otros servicios de atención ciudadana que también se difunden en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía: [se facilita enlace electrónico]

“En lo relativo al “Fraude y Corrupción” se remite al solicitante a la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, entidad de derecho público adscrita al Parlamento de Andalucía y que actúa con autonomía e independencia: www.antifraudeandalucia.es. También se facilita el enlace a la información sobre el procedimiento de tramitación de denuncias ante dicha oficina, publicado en el Portal de la Transparencia de la Junta de Andalucía: [se facilita enlace electrónico]

“En relación al Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se proporcionan los siguientes enlaces: [se facilitan tres enlaces electrónico]

“También se facilita el acceso a los canales de denuncia MRR, [se facilita enlace electrónico]

“Por último, sobre publicidad activa, se facilita el acceso tanto del Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía como los apartados específicos para la Consejería de Desarrollo



Educativo y Formación Profesional y sus entidades instrumentales: [se facilitan cuatro enlaces electrónicos]”.

Tercero. Sobre la reclamación presentada

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

“1. Ruego expresamente, den contestaciones congruentes y motivadas, para no contravenir los citados derechos y normas. Se dicte y resuelva de forma expresa motivada y congruente. Obligando a las personas competentes a dar respuesta en tiempo y forma.

“2. Ruego expresamente se admita este escrito y sus documentos adjuntos. Contesten a ello en tiempo y forma.

“3. Ruego expresamente informen de cada trámite que se realice sobre ello y den “copia íntegra” antes de dictar una resolución firme, definitiva y vinculante. (Recordando el trámite de alegaciones y de audiencia -Art. 76 y 82 de la LPACAP-)

“4. Ruego expresamente, se obligue por parte de este “Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPDA),” a entregar TODA la información, datos y documentación pública solicitada y la misma sea remitida a esta - CTPDA -, (como garante, independiente y para sea fehaciente el cumplimiento). Que la misma se haga llegar digitalizada, (...)

5. Ruego expresamente me auxilien, y tomen cuantas “cautelos” y “tutelas” sobre esa información y documentación pública y garanticen el procedimiento y apliquen el Art.70 de la LPACAP, para se haga entrega el/los Expediente/es integro/completo como se solicitó (...).”

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 22 de agosto de 2023 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 23 de agosto de 2023 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. Mediante oficio de 6 de septiembre de 2023, la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. Entre la información remitida consta informe de la Viceconsejería de fecha 5 de septiembre de 2023.

3. El 19 de octubre de 2023 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es remitido a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 20 de octubre de 2023.



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3. 1. a) LTPA, al ser la entidad reclamada un órgano superior de la Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. 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. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de veinte días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto, según se consta en la reclamación de la persona interesada, la solicitud fue respondida el 25 de julio de 2023, y la reclamación fue presentada el 26 de julio de 2023, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.



Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la 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” [art. 2 a) LTPA].

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

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

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...” (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

“Por la presente se solicita la DOCUMENTACIÓN/DATOS/INFORMACIÓN PÚBLICA de la “Consejería de Educación” sobre la aplicación y los responsables/competentes del cumplimiento legal y llevar a efecto de:



1: BUZONES DENUNCIA -internos y externos- al amparo de [:]

- Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

- Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante.

- Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

2.- Copia integra/completa del expediente, de nombramiento, puesta de funcionamiento, control, etc.. de dicha Consejería de Educación. Sobre "Fraude y Corrupción".

3.- Copia integra/completa del expediente, de aplicación, seguimiento, control, responsables, etc... De aplicar, cumplir y hacer cumplir y llevar a total efecto:

- REGLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. [se facilita enlace electrónico]

- Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.[se facilita enlace electrónico]

4.- Copia integra/completa del/los expediente/es, junto con su enlace web y url, del cumplimiento de la publicidad activa."

La solicitud de información pública fue resuelta por la Resolución de la Viceconsejería de fecha 14 de junio de 2023, conviene por lo tanto analizar la información suministrada a los efectos de conocer si se ha satisfecho el derecho de acceso a la información pública de la persona reclamante.

2. La primera de las peticiones formuladas por la persona recurrente es la relativa al buzón de denuncia interno y externo al amparo de la normativa que cita (Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre; Ley 2/2021, de 18 de junio y la Ley 2/2023, de 20 de febrero).

La Consejería reclamada en virtud de la Resolución de la Viceconsejería de fecha 14 de junio de 2023, concedió un acceso parcial invocando el límite establecido en el artículo 18.1.c) LTAIBG — información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración—, facilitando unos enlaces electrónicos donde se encontraría información relativa a lo solicitado.

Con respecto al límite del artículo 18.1.c) LTAIBG, este Consejo viene afirmando que de la legislación reguladora de la transparencia deriva un deber de buscar la información por parte de los sujetos obligados, cuyo alcance perfilamos ya en el FJ 3º de la Resolución 37/2016:



"[...] la legislación de transparencia reclama de las autoridades públicas que desplieguen el esfuerzo razonablemente posible para atender las solicitudes de información y, en consecuencia, puedan responder, en los plazos previstos, de forma completa y ajustada a los términos de las peticiones formuladas por la ciudadanía. Las entidades sujetas a las exigencias de lo que se ha dado en denominar "publicidad pasiva", y por tanto responsables de su cumplimiento [art. 6 c) LTPA], deben realizar una tarea de búsqueda de los "contenidos o documentos" que obren en su poder y se hayan elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, con independencia de cuál sea su "formato o soporte" [art. 2 a) de la LTPA]. Los sujetos obligados, en suma, han de estar en condiciones de acreditar que sus esfuerzos de búsqueda de la información han sido rigurosos y exhaustivos y que han explorado todas las vías razonables para localizar los contenidos o documentos requeridos."

Como se ha indicado anteriormente, la formulación amplia en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública, y la regulación legal del mismo, obligan a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho, como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18 de la LTAIBG, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) LTAIBG no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información. Debido a la severa consecuencia de inadmisión a trámite de la solicitud que se anuda a su concurrencia, es exigible que la acción previa de reelaboración presente una cierta complejidad, habiéndose puesto de relieve en la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2020 (recurso 600/2018) que *"Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013"*.

En relación al asunto en cuestión, la entidad alega en la Resolución de 14 de junio de 2023, que:

"La información habría de localizarse en diferentes fuentes de información y archivos físicos y electrónicos, entre un volumen de documentos desmesurado dada las competencias de la Consejería y, a priori, casi imposible de cuantificar. Además, posteriormente para la elaboración de la información procedería efectuar una tarea de análisis jurídico sobre el estado de cada expediente, uno a uno, analizando incluso aquellos que pudieran encontrarse en fase de recurso, tarea que quedaría al margen de lo que procede considerar información pública.

"Para esta labor de localización y análisis sería necesario destinar a varios funcionarios a tiempo completo, de distintas unidades, por lo que se paralizarían -en pleno proceso de escolarización gestiones administrativas actualmente en desarrollo en la Consejería. Además, correspondería emitir un documento ad hoc, que garantice que se está concediendo de manera exhaustiva toda la información generada en la Consejería en esos ámbitos, aspecto imposible de desarrollar ya que no sería posible tener la certeza de que con lo proporcionado se esté concediendo la información exacta. De este modo se incumpliría con los propios principios que exige la



normativa aplicable en relación con la información que procede facilitar por derecho de acceso (art.6 LTPA)."

Pues bien este Consejo considera que la información solicitada puede comprender una cierta reelaboración básica o general, pero que no toda ella presenta la complejidad requerida para considerar aplicable la causa de inadmisión invocada, es por ello que formalmente la reclamación deba ser estimada.

Por otro lado los *"links"* facilitados en la resolución de 14 de junio son relativos al Buzón de sugerencias y reclamaciones de la Junta de Andalucía — si bien dicho enlace electrónico no funciona—; Centro de Atención a Usuarios de la Comunidad Educativa; así como una dirección electrónica relativa a servicios de atención a la ciudadanía alojada en el Portal de la Junta de Andalucía. Analizados los mismos, a juicio de esta autoridad de control, los enlaces electrónicos facilitados no aportan información pública relacionada con la solicitud de la persona ahora reclamante.

Si bien este órgano comparte con la entidad reclamada que la solicitud de información se ha formulado en términos muy genéricos, y considera que ello dificulta concretar la información a la que se pretende tener acceso, lo cierto es que de la normativa citada por la persona reclamante podría presumirse que los *"buzones denuncia _internos y externos_"* a los que se refiere la solicitud formulada no son los indicados en la resolución dictada. En efecto, la Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, regula los aspectos mínimos que han de satisfacer los distintos cauces de información a través de los cuales una persona física que sea conocedora en el contexto laboral de una infracción del Derecho comunitario o nacional pueda dar a conocer la existencia de la misma a fin de que pueda ser investigada y, en su caso, sancionada. En desarrollo de esta Directiva, se dictó la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. Esta norma establece que las Administraciones Públicas deberán disponer de un denominado *"Sistema interno de información"* como cauce preferente para informar sobre las acciones u omisiones objeto de la ley de las que se tenga conocimiento en el contexto laboral, siempre que se pueda tratar de manara efectiva la infracción, si el informante considera que no hay riesgo de represalias y sin perjuicio de que éste pueda optar por cualquier otra vía de denuncia que considere apropiada. Además del establecimiento de canales internos de información, el artículo 16 de la citada ley prevé también la existencia de un canal externo abierto a cualquier persona física para informar de posibles acciones u omisiones que pudieran ser constitutiva de delito o infracción administrativa a la Autoridad Independiente de Protección al Informante (A.A.I.), condición que en la Comunidad Autónoma de Andalucía asume la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción.

Con respecto al sistema interno de información en el sector público, la Instrucción 1/2023, de 12 de junio de 2023, de la Secretaría General para la Administración Pública, mediante la que se establece el sistema interno de información de la Administración de la Junta de Andalucía en cumplimiento de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (BOJA n.º 114, de 16 de junio de 2023), estableció un sistema interno de información como cauce preferente para informar sobre acciones u omisiones que pudieran ser constitutivas de cualquier infracción penal o administrativa. En el ámbito andaluz, como se ha indicado, dichas competencias recaen en la Oficina Andaluza Antifraude el cual dispone de un canal específico para informar. Consta en la



Resolución de 14 de junio de 2023, enlaces electrónicos a dicha entidad de derecho público, por lo que consideramos satisfecha la petición de información respecto a los buzones de denuncia externos.

Teniendo en cuenta que la persona reclamante solicitó “la DOCUMENTACIÓN/DATOS/INFORMACIÓN PÚBLICA de la ‘Consejería de Educación’ sobre la aplicación y los responsables/competentes del cumplimiento legal y llevar a efecto” los buzones de denuncia, la información suministrada no puede ser considerada como suficiente para satisfacer el derecho de acceso a la información pública de la persona reclamante respecto a los buzones de denuncia internos.

No obstante lo anterior, este Consejo coincide con la entidad reclamada al calificar la solicitud de información pública como excesivamente genérica, existiendo dudas sobre el objeto de la solicitud formulada. Al respecto, la Consejería reclamada aclara en el Informe de 5 de septiembre de 2023, que:

“La solicitud, como las otras 64 que el reclamante ha presentado a la Consejería, se ha realizado en términos genéricos que evitan concretar e individualizar conceptos, así como la documentación o información solicitada. Esto queda reflejado tanto en la redacción general como en el uso de las siguientes expresiones “... se solicita la DOCUMENTACIÓN/DATOS/INFORMACIÓN PÚBLICA de la ‘Consejería de Educación’ sobre la aplicación y los responsables/competentes del cumplimiento legal...”, “Copia íntegra/completa del expediente, de aplicación, seguimiento, control, responsables, etc... De aplicar, cumplir y hacer cumplir y llevar a total efecto:...”.

“La solicitud ha sido realizada de forma deliberadamente amplia, tal y como se demuestra el uso reiterado de la expresión “copia íntegra/completa”, por lo que en el análisis de esta -por parte de la administración se consideró que no procedía realizar un requerimiento de subsanación, ya que de manera expresa quedaba claro que se estaba solicitando todo aquello relacionado con los conceptos: buzones de denuncia, fraude y corrupción, Mecanismos de Recuperación y Resiliencia y cumplimiento de la publicidad activa.

“El hecho de solicitar tal cantidad de información, sin concreción alguna, convierte el derecho de acceso a la información pública en una tarea ingente e inasumible para cualquier órgano administrativo. Este tipo de solicitudes no parecen obedecer al interés por conocer cómo se toman las decisiones, cómo se manejan los fondos públicos, o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones...; sino más bien, a imponer una forma especialmente gravosa para la administración en la tarea de dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de las leyes de transparencia.”.

Sin embargo, esta autoridad de control no puede compartir el criterio de actuación llevado a cabo por la entidad reclamada, pues el artículo 19.2 LTAIBG establece el *modus operandi* por parte del sujeto obligado cuando no se identifique de forma suficiente la información solicitada:

“2. Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.”



Conforme a lo anterior, y en contra de lo que sostiene la entidad reclamada en su informe, debería haberse solicitado una concreción del objeto de la solicitud en virtud de lo dispuesto en el artículo 19.2 LTAIBG, es por ello que debe retrotraerse el procedimiento administrativo a los efectos de solicitar una concreción de la solicitud formulada. Y en el caso de que la persona reclamante no concrete la petición, la entidad podrá darle por desistido.

Resulta oportuno aclarar que si finalmente la información pública objeto de la solicitud no fuera competencia de la Consejería reclamada, el artículo 19.1 LTAIBG, dispone que:

“1. Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante.”.

3. La misma conclusión ha de llegarse en cuanto a la solicitud de *“2.- Copia íntegra/completa del expediente, de nombramiento, puesta de funcionamiento, control, etc.. de dicha Consejería de Educación. Sobre "Fraude y Corrupción".*

Este Consejo carece de elementos de juicio necesario para conocer el alcance de la solicitud de información pública presentada, es por ello que, conforme a los mismos argumentos esgrimidos en el apartado anterior, y conforme al artículo 19.2 LTAIBG, entiende que debe retrotraerse el procedimiento administrativo hasta el momento procedimental oportuno para solicitar una concreción de la solicitud formulada. Y en el caso de que la persona reclamante no concrete la petición, la entidad podrá darle por desistido.

4. En tercer lugar, la persona interesada solicita información en relación a *“Copia íntegra/completa del expediente, de aplicación, seguimiento, control, responsables, etc... De aplicar, cumplir y hacer cumplir y llevar a total efecto:*

“- REGLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. <https://www.boe.es/doue/2021/057/L00017-00075.Ddf>

“- Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BQE-A-2021-15860>”.

Como tantas veces hemos declarado, 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 la gestión de los fondos 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 (en adelante, LTAIBG):

“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”

La entidad reclamada, sin perjuicio de la invocación del límite 18.1c) LTAIBG anteriormente examinado, facilitó tres enlaces electrónicos.

El primero de ellos no facilita información alguna. El segundo, relativo a la Consejería competente en materia de Hacienda, remite a una web donde se encuentra el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con diferente información en relación al asunto en cuestión. Y el tercer enlace deriva a los “*Canales de denuncia Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR)*” a través de los cuales puede denunciarse cualquier información sobre fraudes o irregularidades en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Si bien es cierto que respecto a esta materia la información sigue solicitándose en términos muy genéricos, lo solicitado abarca tan diversa información en relación con el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (*aplicación, seguimiento, control, responsables, etc. de aplicar, cumplir y hacer cumplir y llevar a total efecto*), que este Consejo considera que, aun cuando se hubiera pedido la concreción de lo solicitado, sería aplicable la causa de inadmisión invocada por la entidad reclamada por los motivos expuestos en la resolución reclamada, ya que la respuesta a la misma exigiría una labor de reelaboración que excedería lo que hemos venido considerando como “reelaboración general o básica”.

Se entiende por tanto de aplicación la causa de inadmisión a esta petición, si bien la entidad reclamada debe corregir el primer enlace indicado.

5. La última de las solicitudes formuladas es la relativa a “*4.- Copia integra/completa del/los expediente/es, junto con su enlace web y url, del cumplimiento de la publicidad activa*”.

Este Consejo desconoce las pretensiones reales de la persona interesada en relación a la publicidad activa cuando solicita “*copia integra/completa del/los expediente/es...*” del cumplimiento de la publicidad activa. En el supuesto de que pretendiera tener acceso a los expedientes en los que se ha generado la información que ha de ser objeto de publicidad activa, este Consejo también consideraría aplicable la causa de inadmisión invocada por la entidad reclamada por cuanto la respuesta a dicha información exigiría una labor de reelaboración que excedería lo que hemos venido considerando como “reelaboración general o básica”, ni podría obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente, como indica el artículo 30.c) de la LTPA.

En todo caso resulta oportuno aclarar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la LTPA, la información pública objeto de publicidad activa, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, estará disponible a través del Portal de la Junta de Andalucía. En el mismo sentido, el artículo 15.2 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, a través del Portal de la Junta de Andalucía — www.juntadeandalucia.es— se accede a la información relativa a la transparencia de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales.



A este respecto, el artículo 22.3 LTAIBG establece que, si la información ya ha sido publicada, la resolución que resuelva la solicitud de acceso podrá limitarse a indicar cómo puede accederse a ella; pero, según la línea doctrinal seguida constantemente por este Consejo, dicha indicación debe reunir determinados requisitos:

“... en ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica a portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario que se concrete la respuesta. Esta podrá redireccionarle a la información de publicidad activa siempre que, tal información satisfaga totalmente la información solicitada pero deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas» (entre otras muchas, Resoluciones 33/2016, FJ 4º; 123/2016, FJ 3º; 100/2017, FJ 5º)”.

Por tanto, y como quiera que en la resolución dictada se facilitan los enlaces de acceso a la sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía, y en concreto a donde están publicados los contenidos de publicidad activa relacionados con la entidad reclamada, este Consejo considera que con el suministro de los links suministrados queda satisfecho el derecho a la información de la persona reclamante.

6. Por último, la Consejería en su informe de 5 de septiembre de 2023, invoca el límite establecido en el artículo 18.1.e) LTAIBG —que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la Ley de Transparencia— para justificar su acceso parcial.

Debemos puntualizar respecto a las alegaciones presentadas por la Consejería, que la fase de alegaciones de la reclamación no es el momento procedimental oportuno para invocar una causa de inadmisión, ya que priva a la persona solicitante de conocer los motivos por los que la Administración no ha entrado en el fondo del asunto, y por lo tanto, de fundamentar debidamente su reclamación.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada habrá de ofrecer, en su caso, a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

“toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”



En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

"Por la presente se solicita la DOCUMENTACIÓN/DATOS/INFORMACIÓN PÚBLICA de la "Consejería de Educación" sobre la aplicación y los responsables/competentes del cumplimiento legal y llevar a efecto de:

1: BUZONES DENUNCIA -internos (...) - al amparo de [:]

- Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

- Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante.

- Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

2.- Copia integra/completa del expediente, de nombramiento, puesta de funcionamiento, control, etc.. de dicha Consejería de Educación. Sobre "Fraude y Corrupción".



La entidad reclamada deberá retrotraer el procedimiento en los términos indicados en el Fundamento Jurídico Cuarto, apartados segundo y tercero, en el plazo de diez días contados a partir del siguiente a la notificación de esta Resolución.

Segundo. Desestimar la reclamación en cuanto a la petición contenida en los apartados cuarto y quinto del Fundamento Jurídico Cuarto.

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-administrativo.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Esta resolución consta firmada electrónicamente.