

RESOLUCIÓN 36/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	684/2023
Persona reclamante	XXX
Entidad reclamada	Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos de la Junta de Andalucía.
Artículos	18.1. a) y b) 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 15 de septiembre 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 el 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 28 de agosto de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

“El artículo 35.2 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, LGHP, establece que: Las Consejerías y los distintos órganos, instituciones, agencias administrativas, de régimen especial y públicas empresariales referidas en el artículo 33.2.c) de esta Ley y consorcios, con dotaciones diferenciadas en el Presupuesto de la Junta de Andalucía, remitirán a la Consejería competente en materia de Hacienda, antes del día 1 de agosto de cada año, los correspondientes anteproyectos de estado de gastos, debidamente documentados, de acuerdo con las leyes que sean de aplicación y con las directrices aprobadas por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda.

Por su parte, la Orden de 25 de mayo de 2023, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2024, incluye como documentación anexa a los diferentes anteproyectos, el Anexo IX Informe de evaluación de enfoque de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Solicito:



1.- Que me informen sobre el importe total que se ha consignado en el estado de gastos del ANTEPROYECTO de presupuestos 2024 correspondiente al Programa Presupuestario 42E-Educación Especial, que se ha remitido a esa Consejería desde la Sección 1100-Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional.

2.- Asimismo, solicito copia del Anexo IX-Informe de evaluación de enfoque de los derechos de la infancia y la adolescencia, correspondiente.”

2. La entidad reclamada contestó la petición mediante Resolución de 15 de septiembre de 2023, de la Dirección General de Presupuestos con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

“ (...) 5. La solicitud de información no puede admitirse a trámite al afectarle las causas previstas de inadmisión de las letra a y b del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

“a) que se refiera a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

“b) referidas a información que tengan carácter auxiliar o de apoyo.

“El artículo 35 de la Ley General de Hacienda Pública describe el procedimiento de elaboración del Presupuesto, indicando en su apartado 2. que “Las Consejerías y los distintos órganos, instituciones, agencias administrativas, de régimen especial y públicas empresariales referidas en el artículo 33.2.c) de esta Ley y consorcios, con dotaciones diferenciadas en el Presupuesto de la Junta de Andalucía, remitirán a la Consejería competente en materia de Hacienda, antes del día 1 de agosto de cada año, los correspondientes anteproyectos de estado de gastos....Del mismo modo, y antes de dicho día, las distintas Consejerías remitirán a la competente en materia de Hacienda los anteproyectos de estado de ingresos y gastos y, cuando proceda, de recursos y dotaciones de sus agencias públicas empresariales referidas en el artículo 33.2.f) de esta Ley, sociedades mercantiles del sector público andaluz, y de las fundaciones y otras entidades indicadas en el artículo 31, así como los anteproyectos de presupuestos de los fondos carentes de personalidad jurídica.” Continúa el apartado 5 que posteriormente “la Consejería competente en materia de Hacienda someterá al acuerdo del Consejo de Gobierno, el anteproyecto de Ley del Presupuesto, con separación de los estados de ingresos y gastos correspondientes a la Junta de Andalucía y sus instituciones, y de los relativos a sus agencias administrativas, de régimen especial y públicas empresariales referidas en el artículo 33.2.c) de esta Ley, y sus consorcios”.

“Por su parte, la Orden de 25 de mayo de 2023, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2024, en su artículo 5 después de establecer en el apartado 1 segundo párrafo que “Para la determinación de los estados de gastos del anteproyecto, las personas responsables de las diferentes secciones presupuestarias deberán consignar las dotaciones correspondientes, conforme a la estructura establecida en el artículo 4.1, antes del día 23 de junio de 2023, en el Módulo de Elaboración del Presupuesto (en adelante MEP) del sistema GIRO de la Junta de Andalucía. “ dispone en el apartado 4.2 que “Conforme a la envolvente asignada, los centros gestores formularán para cada sección presupuestaria el anteproyecto del estado de gastos, mediante los procesos habilitados nuevamente en el MEP, en el plazo de tres días hábiles contados desde el siguiente a la comunicación de la misma.”. Esto último está previsto, que se realice en los últimos días de septiembre y primeros de octubre, si bien sujeto a cambios hasta el 30 de octubre que es cuando está previsto que la Consejera de Economía, Hacienda y Fondos Europeos presente al Consejo de Gobierno el anteproyecto de Ley del Presupuesto para su aprobación.



“A la fecha actual la información solicitada está en elaboración y las consejerías tendrán que adaptar posteriormente según la envolvente o asignación de recursos financiera recibida.

“Como puede desprenderse de los párrafos anteriores el anteproyecto de gastos de las consejerías y demás entidades con dotaciones diferenciadas en el Presupuesto de la Junta de Andalucía, es un único documento que, una vez elaborado, se somete al acuerdo del Consejo de Gobierno, como anteproyecto de Ley del Presupuesto, con separación de los estados de ingresos y gastos de la Junta de Andalucía y sus instituciones, y de los relativos a sus agencias administrativas y de régimen especial.

“A mayor abundamiento, el Consejo Consultivo en su dictamen 729/2022, de 24 de octubre, sobre el examen del Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2023, resalta que en cuanto a las cantidades que aparecen en el texto articulado del Anteproyecto de Ley aún no ha culminado el debate en el seno del Consejo de Gobierno para la asignación de recursos, a tenor del artículo 35 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo”.

“Asimismo, el Consejo Consultivo en su dictamen 672/2016, de 25 de octubre, sobre el examen del anteproyecto de ley del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017, indica que “en relación con los Anteproyectos de la Ley del Presupuesto de ejercicios anteriores que lo que se somete a dictamen es el Texto Articulado del referido Anteproyecto de Ley, ya que por la propia dinámica que preside la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, al ser el día 31 de octubre la fecha límite de presentación del Proyecto de Ley en el Parlamento de Andalucía, resulta que el expediente se ha de remitir a este Consejo en un momento en que aún no ha culminado el debate en el seno del Consejo de Gobierno para la asignación de recursos; tarea que a su vez está condicionada, en cuanto se refiere a los ingresos a percibir por la Comunidad Autónoma, por las cifras que figuren en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017”.

“Por su parte, siguiendo el criterio interpretativo 6/2015 del Consejo de la transparencia y buen gobierno una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

“- Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.

“- Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.

“- Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.

“- Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.

“- Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

“De acuerdo con el procedimiento de elaboración detallado en los apartados anteriores, los anteproyectos de gastos de las diferentes secciones presupuestarias y los presupuestos de las



entidades públicas no están finalizados hasta que culmina el proceso de debate para la asignación de recursos, tarea condicionada a los ingresos a percibir, dado el calendario de tramitación de la norma, por lo que estará a disposición de la ciudadanía, según lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, en el momento de su aprobación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

“Sobre la base de estas consideraciones, indicar que este centro directivo se ha pronunciado en anteriores ocasiones respecto a solicitudes de similar contenido en este mismo sentido, conformando un criterio consolidado al respecto.

“Tras el análisis de la solicitud y las comprobaciones necesarias para establecer si le son aplicables las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y lo dispuesto en los artículos 2 a), 30 y la Disposición adicional cuarta de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, el Director General de Presupuestos, de acuerdo con todo lo anterior, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 3 del Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales.

“Resuelve

“Primera. inadmitir a trámite la solicitud de información al resultar de aplicación lo dispuesto en las letras a y b del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (...).”

Tercero. Sobre la reclamación presentada

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

“Solicitando información sobre importe del programa presupuestario 42E de educación especial en el ANTEPROYECTO de presupuestos para 2024, lo consideran como borrador del Proyecto que se presentará en noviembre y deniegan el acceso a esa cifra hasta que se publique aquél. El anteproyecto es un documento con entidad propia y las fechas de su elaboración y remisión a la Dirección General de Presupuestos está tasada en el Texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública y la Orden de Elaboración de Presupuesto para 2024, no es borrador de nada. Yo sé y asumo que el importe solicitado puede verse modificado en el Proyecto, pero no veo porqué no pueden informarlo bajo esa premisa.”

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 29 de septiembre 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. En idéntica fecha la solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 13 de octubre 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 misma, consta informe de 13 de octubre de 2023, de la Dirección General de Presupuestos en el que se reitera en el contenido de la Resolución de 15 de septiembre de 2023.



3. Con fecha 3 de noviembre de 2023, la Dirección General de Presupuestos informa a esta autoridad de control que ha procedido a remitir correo electrónico enlace electrónico donde se encuentra disponible el Proyecto de Ley del Presupuesto para el ejercicio 2024, y en concreto, el importe total consignado en el estado de gastos correspondiente al Programa Presupuestario 42E- Educación Especial.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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 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 la solicitud fue presentada el 15 de septiembre, y la reclamación fue presentada ese mismo día, por lo que no había iniciado el plazo para interponer la reclamación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 LTPA en relación con 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”).



Este hecho supondría la inadmisión de la reclamación al haberse presentado anticipadamente al inicio del plazo para reclamar ante este Consejo. Sin embargo, tras nuestra Resolución 773/2022 y otras similares (Resolución 774/2022, 775/2022 y 788/2022), este Consejo ha modificado su doctrina sobre las reclamaciones presentadas antes de la finalización del plazo máximo de resolución, que tal y como ocurre en este caso, deben admitirse a trámite. A modo de resumen, tal y como se indica en la Resolución 773/2022:

“Por lo tanto, y a la vista del razonamiento antes indicado y de los pronunciamientos judiciales reproducidos, aunque se reconociera que la presentación de la reclamación formulada fue anticipada, el criterio más favorable para la persona interesada y que evita una interpretación demasiado rigorista y formalista que deje vacío de contenido el derecho a reclamar, permite considerar que tal reclamación es subsanable por el mero transcurso del tiempo, lo que unido al principio básico de economía procesal, determina que deba admitirse la reclamación formulada.”

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 reclamación es:

1.- Que me informen sobre el importe total que se ha consignado en el estado de gastos del ANTEPROYECTO de presupuestos 2024 correspondiente al Programa Presupuestario 42E-Educación Especial, que se ha remitido a esa Consejería desde la Sección 1100-Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional.

2.- Asimismo, solicito copia del Anexo IX-Informe de evaluación de enfoque de los derechos de la infancia y la adolescencia, correspondiente."

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"

Conviene por lo tanto analizar las causas de inadmisión esgrimidas por la Dirección General de Presupuestos a los efectos de conocer si las mismas son acordes con la normativa de transparencia.

Iniciamos el análisis respecto a la primera de las peticiones.

2. La primera de las causas de inadmisión alegadas por la Dirección General de Presupuestos en la Resolución de 15 de septiembre de 2023, es la recogida en el artículo 18.1. a) LTAIBG —"a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general."

Planteada la cuestión en los términos expuestos, la resolución de esta reclamación se circunscribe a verificar si resulta procedente la aplicación de las causas de inadmisión invocadas por el órgano requerido, partiendo de la premisa de la interpretación estricta (cuando no restrictiva) que exige la jurisprudencia, dada la amplia formulación legal y el reconocimiento del derecho de acceso a la información —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017)—. Y ello exige una justificación expresa y detallada de su concurrencia que permita analizar su veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida —entre otras, SSTS de 11 de junio de 2020 y de 2 de junio de 2022—.



En cuanto al fondo del asunto, el órgano reclamado alegó que:

“Por su parte, la Orden de 25 de mayo de 2023, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2024, en su artículo 5 después de establecer en el apartado 1 segundo párrafo que “Para la determinación de los estados de gastos del anteproyecto, las personas responsables de las diferentes secciones presupuestarias deberán consignar las dotaciones correspondientes, conforme a la estructura establecida en el artículo 4.1, antes del día 23 de junio de 2023, en el Módulo de Elaboración del Presupuesto (en adelante MEP) del sistema GIRO de la Junta de Andalucía. “ dispone en el apartado 4.2 que “Conforme a la envolvente asignada, los centros gestores formularán para cada sección presupuestaria el anteproyecto del estado de gastos, mediante los procesos habilitados nuevamente en el MEP, en el plazo de tres días hábiles contados desde el siguiente a la comunicación de la misma.”. Esto último está previsto, que se realice en los últimos días de septiembre y primeros de octubre, si bien sujeto a cambios hasta el 30 de octubre que es cuando está previsto que la Consejera de Economía, Hacienda y Fondos Europeos presente al Consejo de Gobierno el anteproyecto de Ley del Presupuesto para su aprobación.

“A la fecha actual la información solicitada está en elaboración y las consejerías tendrán que adaptar posteriormente según la envolvente o asignación de recursos financieros recibida. (...)”

En este término de cosas, el artículo 43.7 de la Ley 6/2004, de 24 de octubre, del Gobierno de Andalucía, dispone:

“7. Una vez cumplidos los trámites a que se refieren los apartados anteriores, la persona titular de la Consejería proponente someterá el anteproyecto de ley de nuevo al Consejo de Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Parlamento de Andalucía, acompañándolo de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él.”

En clave presupuestaria, el artículo 35 del texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, establece, respecto al procedimiento de elaboración del Presupuesto, que las Consejerías y los distintos órganos, instituciones, agencias administrativas, de régimen especial y públicas empresariales referidas en el artículo 33.2.c) de esta Ley y consorcios, con dotaciones diferenciadas en el Presupuesto de la Junta de Andalucía, remitirán a la Consejería competente en materia de Hacienda, antes del día 1 de agosto de cada año, los correspondientes anteproyectos de estado de gastos, debidamente documentados, de acuerdo con las leyes que sean de aplicación y con las directrices aprobadas por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda. Con base en los referidos anteproyectos, en las estimaciones de ingresos y en la previsible actividad económica durante el ejercicio presupuestario siguiente, la Consejería competente en materia de Hacienda someterá al acuerdo del Consejo de Gobierno, previo estudio y deliberación de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, el anteproyecto de Ley del Presupuesto.

Ahonda en esta consideración la propia Dirección General de Presupuestos cuando en su informe de 13 de octubre de 2023 aclara que:

“ (...) Como puede observarse, los anteproyectos de gastos remitidos por las distintas consejerías y demás entidades con dotaciones diferenciadas en el Presupuesto de la Junta de Andalucía se integran en un único documento que pasa por distintas fases y plazos que conforman el anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El anteproyecto es un documento que se encuentra en estado de elaboración, sujeto a modificaciones hasta que se eleva por la Consejera de Economía, Hacienda y Fondos Europeos



al Consejo de Gobierno para su aprobación. Los anteproyectos de estados de gastos anteriores a esa fecha, carecen de virtualidad propia, son meros borradores inacabados, pues son documentos en los que faltan la previsión de ingresos, tanto los ingresos propios como los procedentes del Estado o de otras fuentes finalistas, y están sometidos a análisis, debate, y sujeción a las envolventes financieras que se adoptan en el seno del Consejo de Gobierno.

“Asimismo, en la remisión del Anteproyecto para la obtención de los distintos informes preceptivos, previos a su aprobación por el Consejo de Gobierno, tales como los de Gabinete Jurídico, Consejo General del Poder Judicial o Consejo Consultivo de Andalucía, no figura la cuantificación de los estados de gastos e ingresos, pues se trata de un documento que contiene información en elaboración a dicha fecha. El Consejo Consultivo de Andalucía se pronuncia reiteradamente en sus dictámenes sobre esta circunstancia, indicando en relación con la ausencia de cuantificación en el texto articulado del Anteproyecto de Ley, que “no ha culminado el debate en el seno del Consejo de Gobierno para la asignación de recursos”; y una vez aprobado el Anteproyecto por el Consejo de Gobierno, es cuando se presenta al Parlamento de Andalucía como Proyecto de Ley del Presupuesto, teniendo como fecha límite el próximo 31 de octubre. Con ello lo que se quiere reseñar es que ni en la fecha en la que tuvo lugar la solicitud de información, ni en el momento presente, ha concluido la elaboración del Presupuesto y, por tanto, los estados de ingresos y gastos que lo conforman todavía pueden sufrir variaciones. (...)”.

De igual manera, el Consejo Consultivo de Andalucía en su dictamen de 24 de octubre de 2023, relativo al anteproyecto de ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2024, se pronunció en relación al asunto en cuestión en los siguientes términos:

“Fruto de la regulación propia a la que nos hemos referido son los artículos 35 y 36 del TRLGHP, en los que se contiene un procedimiento específico para la elaboración del Presupuesto. Este Órgano Consultivo viene reiterando en sus dictámenes sobre el Anteproyecto de Ley del Presupuesto que la documentación remitida no permite pronunciarse sobre la observancia o no de las reglas contenidas en el artículo 35 antes referido. En efecto, de entre la documentación anexa al Anteproyecto de Ley del Presupuesto que debe cursarse al Consejo de Gobierno (actual apartado 6 del art. 35 antes citado), el Consejo Consultivo sólo examina la memoria justificativa de su contenido, elaborada por la Dirección General de Presupuestos (fecha de 6 de octubre de 2023).

La solicitud de dictamen justifica la ausencia, entre la documentación remitida, de los estados de gastos e ingresos, y la falta de cuantificación del Texto Articulado, por razones conectadas con los plazos de elaboración tanto de la propia Ley del Presupuesto objeto de dictamen, como de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Siendo así, como viene observando este Órgano, su tarea consultiva ha de acomodarse a esta realidad. (...)”.

La persona reclamante alega que la entidad reclamada considera el Anteproyecto de presupuestos para 2024 “...como borrador del Proyecto que se presentará en noviembre y deniegan el acceso a esa cifra hasta que se publique aquél. El anteproyecto es un documento con entidad propia y las fechas de su elaboración y remisión a la Dirección General de Presupuestos está tasada en el Texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública y la Orden de Elaboración de Presupuesto para 2024, no es borrador de nada”.

Este Consejo no comparte el criterio de que la entidad reclamada considere el Anteproyecto de Ley de Presupuestos como un borrador o información en curso de elaboración. Tal Anteproyecto de la ley, una vez que es elaborado por la Consejería competente en materia de Hacienda, es información pública con entidad propia, que puede ser solicitado al amparo del derecho de acceso a la información pública



y que no puede ser considerado información en curso de elaboración ni borrador o información auxiliar. Pero hasta ese momento, y dado que lo que se solicita es la cantidad contenida en el Anteproyecto, aunque las Consejerías ya hubiesen remitido a la Consejería competente en materia de hacienda sus propuestas de anteproyecto de gastos, lo cierto es que el Anteproyecto del presupuesto es un documento que se encuentra en estado de elaboración, sujeto a modificaciones pues, según indica la entidad reclamada, están sometidos a análisis, debate, y sujeción a las envolventes financieras que se adoptan en el seno del Consejo de Gobierno.

La denominación del propio artículo 5 de la Orden de 25 de mayo de 2023 por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2024 (*"Proceso de elaboración y tramitación del anteproyecto de Presupuesto y plazos"*) indica que todo lo regulado en el mismo son fases por las que ha de pasar el procedimiento de cara a una finalidad que será la aprobación definitiva del Anteproyecto de Presupuestos.

En la Memoria que acompaña el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2024, elaborada por la Dirección General de Presupuestos el 6 de octubre de 2023 (publica en la sección de transparencia del Portal de la Junta de Andalucía, en el apartado de "Normativa en elaboración") se indica que *"Tomando como punto de partida las propuestas remitidas por las Consejerías y los centros directivos, se elaboró un primer borrador de fecha 14 de septiembre de 2023..."* y que *"El segundo borrador fue objeto de estudio en la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras celebrada el día 3 de octubre de 2023"*. Consta igualmente publicado el texto del Anteproyecto de Ley, fechado el día 6 de octubre de 2023, y calificado como "Tercer borrador".

Analizado el orden del día de la sesión del Consejo de Gobierno celebrada el 31 de octubre de 2023, se constata que dicho día el superior órgano colegiado de la Administración de la Junta de Andalucía aprobó el proyecto de ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2024 —<https://juntadeandalucia.es/organismos/consejo/sesion/31102023.html>—.

Por lo tanto, en el momento de realizarse la solicitud de acceso —28 de agosto de 2023— e incluso cuando se dicta la resolución de la Dirección General de Presupuestos, el texto aún estaba en curso de elaboración y no había adquirido la naturaleza de anteproyecto al no haberse aún remitido al Consejo de Gobierno conforme a lo previsto en el citado artículo 43.7 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre. Por tanto, aún no se podía informar sobre el importe total *"...que se ha consignado en el estado de gastos del ANTEPROYECTO de presupuestos correspondiente al Programa Presupuestario 42E-Educación Especial"*.

En conclusión, la reclamación presentada debe ser desestimada en la medida en que, cuando se formalizó la solicitud de información, el anteproyecto de ley no existía, por lo que se aprecia la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG.

Y es que debemos aclarar que la persona reclamante solicitó *"el importe del programa presupuestario 42E de educación especial en el ANTEPROYECTO de presupuestos para 2024"*, y no las cantidades incluidas en la propuesta que la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional había remitido a la Dirección General de Presupuestos para la elaboración del Anteproyecto.

3. En segundo lugar, el órgano reclamado alegó como causa de inadmisión que la información solicitada tiene la consideración de auxiliar o de apoyo, y por lo tanto le resultaría de aplicación lo previsto en el artículo 18.1. b) LTAIBG.

En la delimitación del alcance de este motivo de inadmisión, hemos recurrido con alguna frecuencia como apoyo hermenéutico al Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno



6/2015, de 12 de noviembre, en el que, como es sabido, se asume una lectura antiformalista del artículo 18.1.b) LTAIBG, de tal modo que lo sustantivo no es la denominación del documento (notas, borradores, opiniones, resúmenes e informes...), sino si el contenido de esa información puede considerarse materialmente como auxiliar o de apoyo (así, ya en la Resolución 48/2016, FJ 3º).

Como se sostiene en el citado Criterio Interpretativo 6/2015, todo examen sobre la pertinencia de aplicar dicho precepto ha de estar presidido por la idea de que la finalidad de la LTAIBG es *“evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación”*.

De conformidad con esta pauta interpretativa, desde la Resolución 117/2016 venimos vinculando expresamente la aplicabilidad de esta causa de inadmisión con la relevancia que juega la información pretendida en el proceso de toma de decisiones de la Administración interpelada. En este sentido, en el FJ 2º de dicha Resolución, en la que se debatía el acceso a informes relativos a unos contratos efectivamente celebrados por la Administración reclamada, afirmamos al respecto: *“[...] en lo referente a los aludidos informes, nos hallamos claramente ante documentos que no pueden ser considerados como información auxiliar o de apoyo, en la medida en que forman parte del procedimiento, constituyen la ratio decidendi del órgano de contratación para adoptar la tramitación por urgencia y contribuyen, en fin, a la intelección de la decisión adoptada”*. Y, en aplicación de esta línea doctrinal, venimos desestimando la aplicabilidad de este motivo de inadmisión en relación con la documentación que contribuye a la adopción material de una decisión (en esta línea, Resoluciones 228/2018, FJ 3º y 10/2020, FJ 3º); mientras que, por el contrario, consideramos pertinente su aplicación cuando la información objeto de la solicitud no produce efecto alguno (Resolución 241/2018, FJ 3º).

Pues bien, la aplicación de estas pautas doctrinales al presente caso supone declarar la improcedencia de aplicar la causa de inadmisión a la petición realizada, máxime cuando el artículo 13.1.b) LTPA establece como publicidad activa la obligación de publicar *“[l]os anteproyectos de ley cuando, tras la preceptiva elevación por la Consejería competente, sean conocidos por el Consejo de Gobierno. Asimismo, los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos se publicarán cuando se soliciten los dictámenes, en su caso, al Consejo Económico y Social de Andalucía y al Consejo Consultivo de Andalucía. Y, finalmente, los proyectos de ley tras su aprobación por el Consejo de Gobierno.”*

Así pues, a juicio de esta autoridad de control, no procedía aplicar esta causa de inadmisión al no poder ser considerado el anteproyecto de ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2024, como una información que tenga carácter auxiliar o de apoyo.

4. Respecto a la petición *“copia del Anexo IX-Informe de evaluación de enfoque de los derechos de la infancia y la adolescencia, correspondiente”*, y aunque ni la resolución reclamada ni la resolución hacen referencia expresa a la misma, lo cierto es que los argumentos utilizado por la entidad reclamada resulta de aplicación para inadmitir la solicitud. Y es que consultado el texto del Informe publicado en el Portal de la Junta de Andalucía, este está firmado el día 29 de septiembre de 2023, fecha posterior a la de la solicitud de información y de la respuesta a la solicitud. Se trataba por tanto de información que estaba en curso de elaboración en el momento de la petición.

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

RESOLUCIÓN

Único. Desestimar la reclamación.



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

Esta resolución consta firmada electrónicamente.