

Expediente N.º 27/2021
Informe N.º 8/2021

**CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Y BUEN GOBIERNO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

COMISIÓN EJECUTIVA

Sres.:

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

D^a. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

D. Carlos Flores Juberías

Dña. Sofía García Solís

En Valencia, a 1 de julio de 2021

ASUNTO: Informe sobre consulta formulada por la Subsecretaria de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, relativa al derecho de acceso a los informes de la Intervención General.

En respuesta a la consulta formulada por la Subsecretaria de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico en fecha 10 de febrero de 2021 por registro departamental ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Comisión Ejecutiva de este Consejo emite el siguiente **INFORME**:

ANTECEDENTES

El día 10 de febrero de 2021 se presentó por parte de la subsecretaria de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico solicitud de informe al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (en lo sucesivo CTCV) en relación con una solicitud de acceso a los informes de la Intervención General. En la solicitud de informe, reiterada en fecha 2 de junio de 2021, se hacía constar lo siguiente:

Que habían recibido una solicitud de acceso en la que se pedía en relación con la enseñanza en la Comunitat Valenciana, acceso a los informes de intervención sobre los conciertos educativos que se hubiesen elaborado en el período 2000/2016, cuestión que planteó diversas dudas a la Intervención General.

Que los informes solicitados ya han sido remitidos al solicitante, no obstante lo cual, y a la vista de las dudas planteadas por la Intervención General, que, de manera excepcional, remitió a la Subsecretaria los informes para su envío al peticionario, se solicita de este CTCV que informe sobre los siguiente puntos:

- El alcance del derecho de acceso a los informes de intervención, sea dentro de su función interventora sobre control financiero, o auditoria pública.
- Quién es el órgano competente para resolver la solicitud de acceso de este escrito, o de otros de categoría similar-. Dicho de otra manera quién es el propietario de los informes que realiza la intervención dentro de las funciones que le son propias: la propia intervención, la entidad u órgano auditado (en este caso concreto el órgano auditado es la Conselleria de Educación Cultura y Deporte), o la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, por ser informes de la Intervención general, órgano

adscrito a la dicha Conselleria, según dispone el Decreto 171/2020, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico.

A la vista de estos antecedentes y basándonos en la competencia atribuida en el art. 42 d) de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (en adelante Ley 2/2015) y en el art. 82 e) del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, este Consejo da respuesta a la consulta planteada según la siguiente argumentación:

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

Primero. - En primer lugar, cabe recordar que el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) en relación con el artículo 4 de la Ley 2/2015 aporta la siguiente definición de información pública: *“Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

Según este concepto, las solicitudes de acceso deben estar basadas en información ya existente y disponible por un organismo o entidad de los sujetos a la Ley en el momento en que se produce la solicitud y, además, debe ser información elaborada o adquirida en el ejercicio de sus competencias. Esta premisa se cumple, puesto que los informes de la intervención general dentro de su función interventora, tanto en lo relativo al control financiero como a la auditoría pública, se hallan en poder de la administración pública

Segundo. - Por su parte, el artículo 11 de la Ley 2/2015 garantiza el derecho a la información pública a *“cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, sin que sea necesario motivar la solicitud ni invocar la ley”*. Por lo que cualquier ciudadano o ciudadana puede ejercer el derecho de acceso a la información pública sin que sea necesario justificar o motivar la solicitud.

Tercero.- En cuanto a las funciones relativas a la auditoría pública de las cuentas anuales, el artículo 9 apartado h) de la ley 2/2015 establece la obligación de publicación en la página web correspondiente de las cuentas anuales que deben rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control que sobre ellas se emitan. En este mismo sentido se pronuncia el decreto 105/2017 de 28 de julio, que en su artículo 15.2 establece que *“A través de la Intervención General se publicará información detallada sobre las cuentas anuales que deban rendirse, así como los informes de auditoría e intervención que se emitan sobre las mismas...”*

Así mismo, el artículo 27 del decreto 105/2017, relativo a las obligaciones de publicidad activa de documentos con relevancia jurídica, en su apartado 3, hace referencia expresa a la publicación de los informes de fiscalización que emita la Intervención General de la Generalitat, exceptuándose del cumplimiento de la obligación de publicación los actos de fiscalización o control emitidos en el ejercicio de la función interventora previa limitada.

Por tanto, respecto de aquellos informes que deban ser publicados conforme hemos detallado en el apartado anterior, el alcance del derecho de acceso resulta evidente, y podrá limitarse, en su caso, a facilitar al solicitante de la información el enlace directo que dé acceso a la misma, de conformidad con lo establecido en el artículo 56, apartado 5, del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de

desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. 5. *Si la información ya ha sido publicada, la resolución indicará al solicitante cómo puede acceder a ella, proporcionando expresamente el enlace que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieren a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información.*

Cuarto.- Ahora bien, respecto del resto de los informes emitidos por la Intervención General, no sujetos a las obligaciones de publicidad activa, habrá que atender al contenido concreto de dichos informes y analizar previamente al reconocimiento del derecho de acceso cada supuesto concreto.

Así, deberán analizarse por la administración a quien se solicita la información:

En primer lugar, la existencia de causas de inadmisión que pudieran afectar al derecho de acceso en el supuesto concreto. Hemos de tener en cuenta que respecto de algunos informes de intervención se predica su carácter interno, y que el artículo 18 de la Ley 19/2013 establece como causa de inadmisión en su apartado b) las solicitudes referidas a informes internos o entre órganos o entidades administrativas. Por tanto, en función de la tipología del informe tendrá que dilucidarse si los informes a los que se refiere la consulta son o no informes de carácter interno, y si resulta por tanto de aplicación la causa de inadmisión mencionada o alguna otra causa por la que resultara procedente resolver la inadmisión de la solicitud.

Por consiguiente, dada la diversa casuística de los informes de intervención, desconociendo este CTCV el alcance y contenido de dichos informes, resulta imposible emitir un informe sobre el alcance general del derecho de acceso a dichos informes. No obstante, podemos apuntar algunos criterios que el CTCV y otras autoridades de transparencia han ido perfilando sobre las posibles restricciones al derecho de acceso. A este respecto, la resolución 19/2017 (expediente 26/2016) ya estableció la necesidad de precisar cómo deben ser interpretadas las causas de inadmisión. Cabe tener en cuenta al respecto que el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, estatal de Transparencia Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno regula las “causas de inadmisión” en virtud de las cuales: “1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes (...) que vengan referidas a determinados tipos de información a) b) c) d) y e).” Y hay que partir de que las causas de inadmisión expresadas en el referido artículo 18 de la Ley 19/2013 (y que de algún modo se concretan en el artículo 16 de la Ley 2/2015 valenciana) operan como restricciones al derecho constitucional de acceso a la información y que bajo el principio de máxima transparencia que preside toda interpretación de este derecho ha de ser favorable al mismo y restrictivo por cuanto a sus límites. En consecuencia, la inadmisión de una solicitud de acceso a la información debe abordarse como una restricción que precisa ser motivada de manera clara y precisa para cada supuesto concreto. Es más, no debe obviarse el especial cuidado y deber de motivación que deben tener los sujetos obligados para acudir a las causas de inadmisión. Una mala interpretación, que condujera a una inadmisión improcedente, privaría a la ciudadanía de la garantía que implica la suficiente motivación de un límite y de la necesaria ponderación que, sin duda, debe hacerse cuando se trata de excepciones al derecho de acceso a la información por concurrencia con otros derechos o bienes o intereses (artículos 14 y 15 Ley 19/2013).

Así las cosas, y según lo expuesto, podemos afirmar, como punto de partida, que las causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información del artículo 18 de la Ley 19/2013 estatal son restricciones de este derecho constitucional que deben interpretarse restrictivamente y con especial cautela, puesto que su aplicación priva incluso de garantías de ponderación de las excepciones de los artículos 14 y 15 de dicha ley. Todo sujeto obligado por la ley deberá, a la hora de aplicar una causa de

inadmisión no solo guardar el referido criterio restrictivo, sino también realizar una expresa y fundada motivación centrada en el supuesto concreto en el que se funde.

En segundo lugar, analizadas las causas de inadmisión, procede que la unidad de información a quien se solicita el acceso observe si concurre alguna excepción o restricción al derecho de acceso a la información. Así, para facilitar o no el acceso a la información, la Administración habrá de tener en cuenta la posible concurrencia de restricciones en razón de los límites establecidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013 LTAIPBG, por si dichos límites pudieran aplicarse al caso concreto. Obviamente, al igual que hemos comentado respecto de las causas de inadmisión, tales límites deberán interpretarse adecuadamente bajo el principio de máxima transparencia, teniendo en cuenta las finalidades del solicitante y la conexión con el interés público de la información solicitada, o la vinculación de la información sobre la que se solicita el acceso con el ejercicio del derecho a la defensa, entre otras. También se podrá valorar la posibilidad del reconocimiento parcial del derecho de acceso.

Sobre esta base, este Consejo entiende que el alcance del derecho de acceso no puede abordarse ni reconocerse de forma general respecto de aquellos informes de la Intervención General no sujetos a las obligaciones de publicidad activa, sino que habrá que atender a la singularidad de cada caso concreto, tanto respecto del solicitante de la información, como respecto del contenido de la información solicitada.

Por todo ello, será la Administración en cuyo poder obra la información que se solicita la información, quien deberá ponderar la concurrencia de interés público vinculado con las finalidades de la transparencia en mayor o menor intensidad. Obviamente a mayor interés público que medie, mayor intensidad y alcance del derecho de acceso a la información. También, la Administración, que es quién conoce el contenido y el carácter del informe, es la que, en su caso, podrá apreciar la vinculación de la solicitud de información con otros derechos fundamentales, como puede ser el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) del solicitante. Así mismo, podrá valorar si el acceso a la información solicitada puede verse afectado por alguno de los límites legalmente establecidos.

Quinto.- Respecto del apartado de la consulta relativo a quién es el órgano competente para resolver la solicitud de acceso de este escrito, o de otros de categoría similar, el artículo 7 del decreto 105/2017 establece en relación con los órganos responsables de poner a disposición la información que: 1. *Se considera que son órganos responsables de la información: a) En el ámbito de la Administración de la Generalitat, el centro directivo de cada departamento del Consell en cuyo poder obre la información que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones. b) En el ámbito del sector público instrumental, aquellos órganos que se determinen en sus estatutos o normas de organización o, en su defecto, la máxima representación del organismo.*

2. Los órganos responsables de poner a disposición la información en materia de publicidad activa y derecho de acceso a la información pública son los encargados de:... b) Dictar y notificar las resoluciones en materia de derecho de acceso a la información pública en el ámbito de sus competencias, respondiendo de su veracidad, objetividad y actualización.

3. En el supuesto de que la información se haya elaborado o adquirido por más de un centro directivo, la responsabilidad de poner a disposición la misma corresponderá a todos ellos, que deberán coordinarse para cumplir adecuadamente con su obligación.

Por último, el decreto 105/2017 establece en su artículo 50 respecto del *órgano competente para la tramitación: 1. Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, este la remitirá en plazo de diez días hábiles al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia a la persona solicitante. 2. Cuando la información obre en poder del órgano al que se ha dirigido la solicitud, pero no haya sido elaborada en su integridad por el mismo, se informará a la*

persona solicitante de esta circunstancia y se dará traslado, en el plazo de 10 días hábiles, a aquellos órganos que hayan elaborado o generado el resto de la información, para que decidan sobre el acceso en la parte que les corresponda. El órgano que ha recibido la solicitud de acceso será el encargado de centralizar la información y coordinar a los posibles implicados. En todo caso, habrá una única resolución que decidirá conjuntamente sobre el derecho de acceso. 3. Cuando la información se encuentre en poder, además del órgano al que se dirige la solicitud, de otro u otros órganos administrativos, se actuará en los mismos términos que se establece en el apartado anterior.

Por todo ello, concluimos que el órgano encargado de dictar la resolución relativa al derecho de acceso será aquel a quien se haya dirigido la solicitud de información, siempre y cuando la información solicitada obre en su poder, y en caso de que no fuera así, remitirá dicha solicitud al órgano en cuyo poder obre la información solicitada, actuando de conformidad con lo establecido en el artículo 50 del decreto 105/2017, mencionado en el párrafo precedente.

Es todo cuanto cabe informar a los efectos oportunos.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

Ricardo García Macho