



Reclamación 16/2021

Resolución 4/2023, de 22 de mayo, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a una resolución, del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, por la que se inadmite a trámite una solicitud de información pública

VISTA la reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por , el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 9 de diciembre de 2020, , —quien manifiesta ser funcionario de carrera del Cuerpo Ejecutivo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, Escala General Administrativa— presenta una solicitud de acceso a la información pública, dirigida al Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón, en la que, en síntesis, plantea lo siguiente:

a) Que ha tenido conocimiento de que la Jefa de Servicio de Gestión e Inspección de Transportes ha remitido diversos correos electrónicos



—relativos a la persona del reclamante—, tanto al Consejero del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, como al Secretario General Técnico de dicho Departamento y al Director General de Transportes.

b) Que solicita le *«hagan llegar copia de dichos correos electrónicos y de cualquier otra documentación o información relativa a mi persona que haya podido remitir, por cualquier formato, a ese Departamento, la citada Jefa de Servicio; y todo ello lo solicito de acuerdo con lo establecido en los artículos 25.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en su redacción establecida por la disposición adicional primera apartado dos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno»*.

SEGUNDO.- Mediante Orden de 12 de enero de 2021, del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda (en adelante Orden de 12 de enero de 2021), se resolvía *«Inadmitir la solicitud de acceso a la información pública, a tenor de lo dispuesto en el artículo 30.1.c) de la Ley 8/2018, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón»*, entendiéndose —con base en el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, relativo a las causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo— que *«los correos electrónicos a los que se hace referencia en la solicitud de acceso se reducen a correos en los que trasladan opiniones personales sobre*



asuntos ordinario [sic] de gestión del Departamento que constituyen comunicación interna que no forma parte de procedimiento alguno. Es por ello que, aplicando la doctrina anteriormente citada, la información solicitada debe ser calificada como información de carácter auxiliar o de apoyo que no ha servido de fundamento para la toma decisiones».

Señalaba además la citada Orden, como circunstancia que refuerza la inadmisión de la solicitud, que ésta «(...) *no precisa en modo alguno qué concretos contenidos o documentos son a los que pretende acceder, sino que su petición se extiende a la totalidad de los correos que pudieran existir».*

TERCERO.- Frente a la citada Orden de 12 de enero de 2021, el solicitante presenta, el 9 de febrero de 2021, una reclamación dirigida al CTAR, que fundamenta en las siguientes consideraciones:

a) Los correos electrónicos a los que pretende tener acceso estaban ya acotados en su petición inicial, refiriéndose exclusivamente a los que sobre su persona haya remitido la citada Jefa de Servicio al Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda; al Secretario General Técnico de ese Departamento y al Director General de Transportes. Aclara que si no fue más concreto en su solicitud fue por discreción y porque el Departamento destinatario de la solicitud ya conocía «*a qué tres correos*» se refería, pues concernían a un comentario que hizo sobre un funcionario del Departamento «*el 23 de noviembre de 2021*» a la Jefa de Servicio y a una Inspectora de Transportes.



b) Los correos electrónicos solicitados no son correos personales sin trascendencia alguna, sino que tienen carácter profesional; en ellos se le «*acusa de algo*» y «*podrían haber dado lugar a la apertura de un expediente disciplinario*» contra su persona, por lo que deben serle entregados.

CUARTO.- Al objeto de resolver la reclamación presentada, el 17 de febrero de 2021 el CTAR solicita un informe al Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, concediéndole un plazo de quince días para expresar los fundamentos de la resolución adoptada y formular las alegaciones que considere oportunas.

QUINTO.- El 23 de febrero de 2021 se recibe en el CTAR el informe solicitado, que fundamenta la inadmisión de la solicitud en idénticos motivos a los señalados en la referida Orden de 12 de enero de 2021, del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, a cuyo contenido se remite.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015) atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso



administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda.

SEGUNDO.- La Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante Ley 19/2013) —y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— define la información pública como *«los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de algunos de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones»*.

De ello se desprende, como ha señalado la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (en adelante la GAIP) en su Resolución 534/2021, de 10 de junio, que *«El carácter de información pública o no de un documento o de una comunicación no viene dado por el formato del soporte material (carta, informe, mensaje de correo electrónico, mensaje de WhatsApp o de cualquier otro servicio de mensajería electrónica), sino por el hecho de que se encuentre en poder de la Administración y de su contenido»*. Y añade que *«El correo electrónico es una herramienta habitual de trabajo, tanto entre personas al servicio de la misma Administración, como en relación con personas externas o de otras Administraciones y a menudo el contenido de un determinado correo electrónico puede ser*



relevante a los efectos del derecho de acceso a la información pública».

De este modo, la información que el reclamante considera como no entregada, — correos electrónicos relativos a su persona enviados por la Jefa de Servicio de Gestión e Inspección de Transportes al Consejero del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda; al Secretario General Técnico de dicho Departamento y al Director General de Transportes— tiene, en principio, el carácter de información pública.

TERCERO.- Sentado lo anterior, tanto la Orden de 12 de enero de 2001 como el informe emitido por el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda a raíz de la reclamación, consideran que la solicitud de información afecta a *«correo electrónico [sic] remitido a superior jerárquico no asociado a ningún procedimiento administrativo ni a proceso decisional»* y por ello invocan la concurrencia de la causa de inadmisibilidad de las solicitudes de información pública del artículo 30.1.b) de la Ley 8/2015, que establece:

«1. Las solicitudes se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, por las siguientes causas y con arreglo a las siguientes reglas:

(...)

b) Por referirse a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades



administrativas. Los informes preceptivos no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos”.

En términos muy similares, señala el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013:

«1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

(...)

b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas».

Procede, por tanto, en cuanto al fondo de la reclamación presentada, determinar si la información pública solicitada es información que deba proporcionarse, o si por el contrario se trata efectivamente de información auxiliar o de apoyo.

Pues bien, sobre el alcance de esta causa de inadmisión se pronunció el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al adoptar el Criterio Interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, que establece al respecto una serie reglas o principios interpretativos:

a) «(...) Será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material, aplicable al caso concreto».



b) *«(...) Es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013».*

c) *«(...) Una solicitud de información auxiliar o de apoyo (...) podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

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

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

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

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

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

d) *«(...) La motivación que exige la Ley 19/2013 para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de 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. Éstas en ningún caso*



tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo».

Con relación a la consideración de una información como auxiliar o de apoyo son también reseñables algunas de las consideraciones realizadas por otros Comisionados de Transparencia, como la GAIP en sus Resoluciones 49/2017, de 15 de febrero y 591/2019, de 10 de octubre. En la primera, aunque la Resolución se refiere a la información contenida en los borradores, algunas de sus conclusiones son relevantes para determinar si una información es auxiliar o de apoyo. Así:

«La exclusión que efectúa la Ley del acceso a este tipo de borradores tiene una doble razón de ser: por un lado, para garantizar el buen funcionamiento de los servicios administrativos, que podrían verse colapsados injustificadamente si hubieran de atender peticiones de acceso a documentos meramente auxiliares que se generan constantemente, que no forman parte del expediente correspondiente y que no tienen ninguna relevancia jurídica ni ningún valor añadido significativo desde el punto de vista de la transparencia.

Por otro lado, el acceso a los borradores de los documentos elaborados por los diferentes órganos administrativos podría tener efectos perjudiciales para los procesos de toma de decisiones, inhibiendo el debate franco y abierto, la innovación, la creatividad, la formulación de críticas y de propuestas alternativas y el intercambio de información relevante. Los integrantes de un órgano colegiado (como la Comisión de estudio aquí considerada) y los órganos unipersonales y empleados públicos deben poder tener la tranquilidad



de que los borradores que elaboren y se intercambien, y que en sí mismos no tengan relevancia o interés público, no verán la luz hasta que tengan la condición objetiva de documentos definitivos».

Y en la Resolución 591/2019, la GAIP realiza un pormenorizado análisis de esta causa de inadmisión y de los pronunciamientos judiciales en la materia:

«Así, la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), desestimó que unos informes elaborados por otros ministerios y entregados al Ministerio de la Presidencia como competente para la evaluación de determinadas políticas públicas, el acceso a los cuales había estimado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, pudieran ser considerados, como pretendía el Ministerio, como información auxiliar o interna cuyo acceso pudiera ser inadmitido por tener un valor provisional y una influencia incierta en el proceso de toma de decisiones del Ministerio de la Presidencia: "(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (...) Y es así que, de admitir la tesis de la Abogacía del Estado, para conocer la elaboración de una norma reglamentaria bastaría con acudir a su



texto final, sin poder conocer todos los informes evacuados durante la misma, cuya relevancia en modo alguno puede ponerse en entredicho para conocer el espíritu de la norma. (...) Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última».

Por su parte, el Consejo de Transparencia de Navarra, en su Acuerdo AR 05/2020, de 2 de marzo, extrae los siguientes criterios determinantes del concepto:

«De entrada, esta causa de inadmisión, al igual que el resto de las causas, ha de ser siempre objeto de una interpretación restrictiva. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2018, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2018 (...).

Para calibrar el carácter o no de auxiliar de la información, no ha de atenderse solo a los supuestos enumerados en la ley, sino que ha de estudiarse y ponderarse caso por caso su relevancia o irrelevancia y la posibilidad o no de generar indefensión. Así, El Auto de 13 de junio de 2018, del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, razona que:

"El expediente administrativo, tal y como el propio art. 70.1 dispone, debe estar conformado por los documentos y actuaciones que 'sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa'. La previsión contenida en el apartado 4 de dicho precepto, que permite excluir del expediente la «información que tenga carácter auxiliar o



de apoyo», debe recibir una interpretación restrictiva, evitando que datos y elementos relevantes que sirvieron para conformar la decisión administrativa queden fuera del expediente remitido al órgano judicial, impidiendo a los afectados conocer datos o actuaciones que limiten su derecho de defensa y, por tanto, puedan generar indefensión. Sin perjuicio de que la exclusión de determinados elementos meramente auxiliares o de apoyo pueda ser posible al considerar que se trata de datos que resultan irrelevantes y no generan ningún tipo de indefensión”.

La Sentencia 41/2018, de 6 de abril de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada. Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado, (...) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, cuya salvaguardia corresponde al CTBG, siendo el acceso a la información la regla general y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su



objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”.

Inciendo en estas cuestiones, es unánime el criterio mantenido por los órganos garantes de la transparencia de que cuando la información afecta a la ratio decidendi de la decisión de fondo, esto es, cuando es determinante para la toma de la decisión, entonces deja de ser auxiliar por no ser irrelevante y, en consecuencia, debe facilitarse a la persona que la ha solicitado (así, por ejemplo, Resolución R/380/2018 del Consejo de Transparencia de Andalucía y Resolución 174/2018 de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña).

También se ha considerado que la información deja de tener carácter auxiliar o de apoyo cuando tiene efectos jurídicos frente a los ciudadanos (así, por ejemplo, Resolución de la Comisión de Transparencia de Galicia 0029/2016, de 31 de enero de 2017).

Por otra parte, también es unánime entre los órganos garantes de la transparencia el entendimiento de que la relación entre el artículo 70.4 de la LPAC y el artículo 37.f) de la Ley Foral 5/2018 y sus equivalentes en el resto de legislación de transparencia, no es plena e incondicionada, sino que requiere de matices o salvedades. Y es que la innecesidad conforme al artículo 70.4 LPAC de incorporar al expediente administrativo la información auxiliar o de apoyo con la consecuencia de quedar al margen del derecho de acceso, puede ser contraria al principio de transparencia y puede dificultar obtener el conocimiento de la verdadera intención, finalidad o motivación del



acto administrativo, además de impedir o dificultar la defensa de la posición jurídica del interesado. Si la Administración decide eliminar de un expediente administrativo información auxiliar o de apoyo, que, aunque contenida en aplicaciones, notas, resúmenes, juicios de valor, documentos internos, etc, puede ser importante para conocer debidamente la motivación de la decisión adoptada, parece obvio que se dificulta más allá de lo razonable el derecho constitucional de defensa de los interesados en los procedimientos administrativos y, en su caso, judiciales, así como el derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.

Al respecto, es determinante que la legislación de transparencia, superando el tradicional planteamiento de la legislación de procedimiento administrativo común, garantice, con la única excepción de los límites que regula, el acceso a cualquier información pública existente en cualquier soporte, ello con independencia de que forme parte o no de un concreto expediente administrativo. En fin, es rechazable una eventual interpretación conjunta de los artículos 37.f) de la Ley Foral 5/2018 y 70.4 de la LPAC que encamine a la conclusión de que la información que no forma parte de un expediente administrativo es siempre auxiliar y queda, por consiguiente, al margen del derecho de acceso».

CUARTO.- A tenor de todo lo expuesto, este Consejo considera que la información solicitada, — correos electrónicos relativos a la persona del reclamante, remitidos por la Jefa del Servicio de Gestión e Inspección de Transportes a los titulares de diversos órganos administrativos del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda— correos cuya existencia no ha sido discutida en



el informe emitido por dicho Departamento, tienen el carácter de meras comunicaciones internas que no constituyen trámites de un procedimiento, ni consta que hayan servido como motivación de alguna decisión final. En suma, se trata de información que nada aporta a la satisfacción de los objetivos de la legislación de transparencia, esto es, al control de las decisiones públicas y la rendición de cuentas. Procede, por tanto, la desestimación de la reclamación presentada.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar la reclamación 16/2021 frente a la Orden del Consejero del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, por la que se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública, de acuerdo con las consideraciones contenidas en los Fundamentos de Derecho Tercero y Cuarto de esta Resolución.

SEGUNDO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.



Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
P.S.**

Consta la firma

Vega Estella Izquierdo

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez