



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-021756

N/REF: R/0439/2018 (100-001176)

FECHA: 18 de octubre de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada 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 respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 25 de julio de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

1. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 29 de junio de 2018, [REDACTED] presentó solicitud de información, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), dirigida al MINISTERIO DE HACIENDA al objeto de obtener los siguientes documentos:

- Los respectivos Anexos sobre las actuaciones de control a realizar por la Intervención General de la Administración del Estado que se incluyen en los planes anuales de control financiero permanente de los años 2017 y 2018 a que se refiere la disposición 5.3 de la Resolución de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente.

- Los respectivos Anexos sobre las actuaciones de control a realizar por la Intervención General de la Administración del Estado que se incluyen en los planes anuales de auditorías de los años 2017 y 2018 a que se refiere la disposición 6.2 de la Resolución de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio de la auditoría pública.

2. Que, en fecha 11 de julio de 2018, la referida solicitud tuvo entrada en el órgano competente para su resolución, la OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA, reclamaciones@consejodetransparencia.es



dependiente de la INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, órgano adscrito al MINISTERIO DE HACIENDA.

3. El 25 de julio de 2018, el Director de la OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA dictó resolución por la que denegaba el acceso a la información solicitada en los siguientes términos:

De acuerdo con la letra g) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

Una vez analizada la solicitud, esta Oficina Nacional de Auditoría considera que la divulgación de la información a la que se pretende acceder supondría un perjuicio para la materia señalada en el expositivo precedente, dado que en los anexos se concretan con mayor detalle los controles a realizar, y el conocimiento de determinados datos que ofrecen pueden afectar a la eficacia de las actuaciones a desarrollar.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 14.1.g) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se deniega el acceso a la información pública cuya solicitud ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución.

4. Con fecha 25 de julio de 2018, el interesado presentó reclamación ante este Consejo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, frente a la resolución referida anteriormente en base a los siguientes argumentos:

El motivo que aduce la Dirección de la Oficina Nacional de Auditoría para denegar la solicitud presentada consiste en advertir que el conocimiento de determinados datos de los contenidos en los anexos requeridos puede afectar a la eficacia de las actuaciones de control a desarrollar. Si esta argumentación se acepta, cabría denegar los anexos de 2018, por entenderse que las actuaciones de control recogidas en los mismos están o pueden estar aún pendientes de realizar y, por tanto, sí cabría argumentar en abstracto que su eficacia puede verse afectada. Sin embargo, esa misma argumentación no parece aplicable cuando nos referimos a los anexos de 2017, pues las actuaciones de control a ejecutar en virtud de dichos anexos en principio ya han sido realizadas, por lo que no cabe aducir que “el conocimiento de determinados datos que ofrecen puede afectar a la eficacia de las actuaciones a desarrollar”, por cuanto ya no hay “actuaciones a desarrollar”, sino actuaciones consumadas, ya desarrolladas, cuya eficacia ya no puede verse afectada. Por todo lo anterior, se reclama, si no la totalidad de la información solicitada inicialmente, sí al menos parcialmente, concretamente los anexos del ejercicio 2017, tanto del Plan Anual de Control Financiero Permanente como del Plan Anual de Auditorías.



5. Con fecha 2 de agosto de 2018, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió a dar traslado del presente expediente a la Unidad de Información y Transparencia del MINISTERIO DE HACIENDA a efectos de que, en el plazo legalmente previsto, formulase las alegaciones que tuviera por conveniente. En fecha 19 de septiembre de 2018, tuvo entrada en este Consejo el referido escrito de alegaciones, cuyo tenor literal se reproduce a continuación:

(...)

ALEGACIONES

Primera.- Regulación de los planes anuales de control y de su publicidad.

Sin perjuicio de lo previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (artículos 159.3 y 165), los planes anuales de control aprobados por la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante IGAE) se encuentran regulados con mayor detalle en las Resoluciones, ambas de 30 de julio, de la IGAE, por las que se dictan instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente, y para la auditoría pública.

En las anteriores normas se indica que los planes anuales – de control financiero permanente y de auditorías – se aprobarán por Resolución de la IGAE e incluirán un anexo con las actuaciones a realizar por los diferentes órganos de control, el alcance de los trabajos y la modalidad de auditoría (instrucciones quinta, apartado 3, y sexta, apartado 2, de las Resoluciones de control financiero y auditoría pública, respectivamente).

Por otro lado, en su condición o naturaleza jurídica de instrucciones de carácter interno previstas en el artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público se procede a su publicación en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado en virtud de lo previsto en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como en el portal de la Administración Presupuestaria del Ministerio de Hacienda (página web institucional).

Segunda.- Concurrencia de la causa de denegación prevista en el artículo 14.1.g) de la Ley 19/2013.

Como se ha indicado inicialmente, se denegó el acceso a los anexos de los planes anuales de control financiero permanente y auditoría pública basándose en la aplicación del artículo 14.1.g) de Ley 19/2013, dado que facilitar la información que contienen los anexos supone un perjuicio para las funciones



de control puesto que "...la divulgación de la información a la que se pretende acceder supondría un perjuicio para la materia señalada en el expositivo precedente, dado que en los anexos se concretan con mayor detalle los controles a realizar, y el conocimiento de determinados datos que ofrecen pueden afectar a la eficacia de las actuaciones a desarrollar", argumento que se sigue considerando aplicable tanto para los planes de control del ejercicio 2017 como los del 2018 como se señala a continuación.

Indica el reclamante que el motivo de denegación previsto en el artículo 14.1. g) de la Ley sería admisible con respecto a los anexos de 2018, "...por entenderse que las actuaciones de control recogidas en los mismos están o pueden estar aún pendientes de realizar y, por tanto, sí cabría argumentar en abstracto que su eficacia puede verse afectada", si bien, no resultaría aplicable a los anexos de 2017 "...pues las actuaciones de control a ejecutar en virtud de dichos anexos en principio ya han sido realizadas", reformulándose la solicitud de acceso limitada a estos últimos anexos.

En primer lugar, hay que señalar que la no publicación de los anexos de las Resoluciones por las que se aprueban los planes de control financiero permanente y de auditorías de los ejercicios 2017 y 2018, está fundamentada en las instrucciones quinta, apartado 5, y sexta, apartado 4 de las Resoluciones de 30 de julio de 2015, por las que se desarrolla el ejercicio de ambas modalidades de control donde se prevé la publicación de los planes de control "siempre que su publicación no suponga un perjuicio para las funciones de control".

Por otro lado, es conveniente aclarar los procedimientos internos aplicados por la IGAE en el ejercicio de sus funciones de control a posteriori. A este respecto, se indica lo siguiente:

a) Los planes anuales de control, en cuanto instrucciones u órdenes de servicio, contemplan una planificación inicial de actuaciones a desarrollar por los diferentes órganos de control (Intervenciones delegadas, regionales y territoriales y Oficina Nacional de Auditoría) que, sin embargo, no es estática sino que está sujeta a variaciones o modificaciones de diversa índole que realiza el Director de la Oficina Nacional de Auditoría.

b) Desde el punto de vista de los participantes en el ejercicio del control, el contenido íntegro de los anexos es conocido exclusivamente por la Oficina Nacional de Auditoría debido a que se encarga de la elaboración de los planes anuales como consecuencia de sus funciones de planificación y coordinación; a cada uno de los órganos de control sólo se les facilita la información correspondiente a las actuaciones que tienen asignadas, incluidas las modificaciones que se puedan producir en su ejecución.



c) La ejecución de las actuaciones de los planes anuales de control no se agota con la emisión de informes definitivos por parte de los diferentes órganos de control, informes que, por otra parte, pueden corresponder al plan del ejercicio en el que estaban asignados inicialmente, o bien al siguiente en virtud de una modificación del plan anual.

Esto es así porque en ellos puede haberse puesto de manifiesto debilidades, errores, e incumplimientos, así como la necesidad de adoptar medidas correctoras para solucionar las deficiencias o para reparar o evitar perjuicios a la Hacienda Pública, lo que lleva aparejado la obligatoriedad de realizar un seguimiento que puede extenderse a varios ejercicios.

En definitiva los planes anuales son documentos de planificación exclusiva de la ONA, y no pueden tomarse como elementos cerrados anualmente y cuyo reflejo suponga el exacto cumplimiento de los trabajos a realizar o realizados. Muy al contrario, deben ser tomados como documentos de planificación abierta y que alcanza más de un ejercicio.

Por ello, tan válida es la no entrega de los anexos tanto del plan de 2018, como del 2017, sin que el ámbito temporal de los planes, modifique el criterio esencial que no es otro que preservar su eficacia.

Tercera.- Concurrencia del supuesto de inadmisión previsto en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013.

La información contenida en los anexos de los planes de control financiero permanente y auditoría pública correspondiente a los ejercicios 2017 y 2018, tal y como se aprobó inicialmente, no se corresponde con la situación real a fecha de hoy, porque se han producido modificaciones en las actuaciones previstas en los anexos.

Los anexos que acompañan a las resoluciones no se actualizan, si no que las variaciones o modificaciones que se puedan producir siguen los cauces internos establecidos en el ámbito de la ONA y tienen su reflejo en el sistema informático de seguimiento de auditorías previa aprobación, no del Interventor General, como sucede en el caso de las Resoluciones que aprueban los planes, sino del Director de la Oficina Nacional de Auditoría.

Considerando que el fundamento para denegar el acceso sigue siendo el artículo 14.1. g) de la Ley 19/2013, en el caso de que se pudiera atender la solicitud de información pública y facilitar los anexos de los planes de control con el contenido que aparece en ellos sería preciso llevar a cabo una labor de actualización y de reelaboración del documento inicialmente aprobado y que, como se ha indicado, en un sentido estrictamente formal no está sujeto a ningún cambio, por lo que debe elaborarse específicamente para el solicitante haciendo uso de otras fuentes de información.



En el caso de encontrarnos en este supuesto procedería la inadmisión de la solicitud por incurrir en el supuesto previsto en el artículo 18.1.c) al tratarse de una solicitud relativa a “información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

Por todo lo expuesto, este centro directivo mantiene la DENEGACIÓN de la solicitud de información formulada en virtud del artículo 14.1.g) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, puesto que facilitar la información que contienen los anexos a los planes de control financiero permanente y de auditorías correspondientes a los ejercicios 2017 y 2018 supone un perjuicio para las funciones de control, y solicita que se tenga por presentado este escrito y por formuladas las anteriores alegaciones en el expediente de reclamación de referencia, incorporándose al mismo y siendo tenidas en cuenta en la resolución final que se adoptase.

Subsidiariamente, en el supuesto de que se considerase que no es procedente la denegación, este centro directivo manifiesta que concurre la causa de INADMISIÓN de la solicitud de acceso a la información pública prevista en el 18.1.c) al tratarse de una solicitud relativa a “información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como “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”.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.



3. En primer lugar debe señalarse que, si bien la Administración fundamentaba en su respuesta inicial al interesado la denegación en base al perjuicio al límite previsto en el art. 14.1 g) de la LTAIBG, en el trámite de alegaciones sustanciado tras la presentación por parte del interesado de reclamación ex art. 24 de la misma norma, se aporta un argumento nuevo consistente en la aplicación, *subsidiaria*, de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c).

A este respecto, debe señalarse primeramente que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considera, como así ha recordado en otras resoluciones, que los motivos en los que se fundamente la denegación o, en su caso, la inadmisión de una solicitud de información deberán ser alegados por el órgano requerido en la resolución por la que se conceda o deniegue el acceso a la información solicitada. De este modo, este Consejo no considera admisible la alegación *ex novo*, y en trámite de alegaciones ante este organismo, de causas de inadmisión, cuando las circunstancias para su aplicación ya concurrieran en el momento de resolver la solicitud de información. Y ello para garantizar la defensa por parte del interesado de lo que convenga a sus intereses.

Asimismo, cabe decir, como ya ha hecho reiteradamente este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que resulta de todo punto irregular la aplicación simultánea de una causa de inadmisión de la solicitud- que, por su propia naturaleza implica que la misma no ha sido examinada en cuanto al fondo- conjuntamente con un límite al acceso –que, igualmente por su propia naturaleza implica que la solicitud es examinada en cuanto al fondo-. En este caso se produce además el hecho de que, mientras la argumentación principal se basa en un límite al acceso, la subsidiaria, contenida como decimos en el escrito de alegaciones, se basa en una causa de inadmisión que, podemos decirlo así, es el *estadio previo* a entender de aplicación un límite al acceso derivado del análisis del fondo de la solicitud.

Sentado lo anterior, y sin perjuicio de análisis que realizaremos a continuación sobre las causas de denegación señaladas, sí podemos adelantar que no compartimos la apreciación relacionada con la aplicación de la causa de inadmisión del art. 18.1 c). Principalmente debido a que el solicitante requiere el acceso a determinados anexos, documentación existente, que no tiene que ser elaborada para dar respuesta a su solicitud y que, como afirma expresamente la Administración, no se actualizan. En este sentido, y dado que el objeto de la solicitud se identifica específica y claramente, no se comparte la apreciación formulada en el sentido de que- subsidiariamente y si no se apreciara la concurrencia del límite alegado- nos encontraríamos ante un supuesto de inadmisión ex art. 18.1 c) de la LTAIBG.

4. Por otro lado, en el caso que nos ocupa, debe indicarse que, efectivamente, el artículo 14 de la LTAIBG recoge una serie de límites al acceso a la información que, según indica expresamente el apartado 2 de dicho precepto, deberán ser



aplicados de forma *justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*

En ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó el Criterio Interpretativo nº 2, en el año 2015, relativo a la aplicación de los límites al acceso a la información. El mencionado criterio interpretativo se pronuncia en los siguientes términos:

Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

5. Por otro lado, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de pronunciarse sobre la aplicación de los mencionados límites y han indicado lo siguiente:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015

“(…) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el



interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad".

- *"La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016 dictada en el recurso de apelación presentado frente a la sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *"Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo"*

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015

"Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos".

"Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación".

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016

"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.



Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016

"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"

Finalmente, el tribunal Supremo, en Sentencia nº 47/2016, de fecha 16 de octubre de 2017, ha señalado al respecto lo siguiente: *"Esa 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.

6. En el presente asunto, la Oficina Nacional de Auditoría entendió de aplicación, mediante su resolución de fecha 25 de julio de 2018, el límite previsto en el artículo 14.1.g) de la LTAIBG relativo al perjuicio derivado del acceso para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control a desarrollar por el referido organismo.

Recuérdese que el objeto de la solicitud de la que trae causa la presente reclamación venía referido a los anexos sobre las actuaciones de control a realizar por la Intervención General de la Administración del Estado e incluidos en los planes anuales de control financiero permanente y de auditorías de los años 2017 y 2018.



La previsión de dichos anexos aparece prevista en sendas Resoluciones de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente y para el ejercicio de la auditoría pública, respectivamente.

Así la disposición quinta, apartado tres, de la Resolución de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente prevé:

“El plan anual de actuaciones de control financiero permanente se aprobará por Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado, a propuesta del Director de la Oficina Nacional de Auditoría, del Interventor General de la Defensa y del Interventor General de la Seguridad Social, e incluirá como anexo las actuaciones de control a realizar por cada intervención delegada en ministerios, centros directivos, organismos y entidades, incluyendo, en su caso, las actuaciones de control a realizar por las intervenciones regionales y territoriales respecto de la gestión realizada por los servicios periféricos y el alcance de los trabajos a efectuar”.

Por su parte, la disposición sexta, apartado dos, de la Resolución de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio de la auditoría pública dispone:

“El plan anual de auditorías se aprobará por Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado, a propuesta del Director de la Oficina Nacional de Auditoría, del Interventor General de la Defensa y del Interventor General de la Seguridad Social e incluirá como anexo las actuaciones a realizar por la Intervención General de la Administración del Estado, la Intervención General de la Defensa y la Intervención General de la Seguridad Social durante el correspondiente ejercicio, la modalidad de la auditoría pública a realizar y la unidad encargada de su ejecución”.

El mismo procedimiento se seguirá para la aprobación de los planes parciales que, en su caso, se elaboren con anticipación. Dichos planes parciales se integrarán en el plan anual una vez aprobado este.”

Respecto a la estructura orgánica de la Intervención General de la Administración del Estado, esta se encuentra integrada por los servicios centrales, las Intervenciones Delegadas en Departamentos ministeriales, Organismos autónomos y otros Organismos públicos, las Intervenciones Delegadas Regionales y Territoriales y otras unidades con dependencia funcional. Una de las características esenciales de la Intervención General de la Administración del Estado es su organización descentralizada. La dirección y coordinación funcional



se lleva a cabo desde los servicios centrales; sin embargo, la ejecución de las funciones atribuidas se desarrolla a través de las Intervenciones Delegadas Centrales, Regionales y Territoriales, facilitando y promoviendo con ello el principio constitucional de desconcentración en la gestión.

7. Por otro lado, adviértase que el artículo 6 de la LTAIBG relativo a la información institucional, organizativa y de planificación expresamente dispone:

1. Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este título publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.

2. Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente.

En el ámbito de la Administración General del Estado corresponde a las inspecciones generales de servicios la evaluación del cumplimiento de estos planes y programas.

En este sentido, la disposición sexta, apartado cuatro, de la Resolución de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio de la auditoría pública indica:

*“La Intervención General de la Administración del Estado publicará en el portal de la Administración Presupuestaria la Resolución que apruebe el plan anual de auditorías, **siempre que su publicación no suponga un perjuicio para las funciones de control**. La misma información se publicará en el Portal de Transparencia en los términos establecidos en la normativa que resulte de aplicación.”*

En términos análogos se pronuncia la disposición quinta, apartado quinto, de la Resolución de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente:

*“La Intervención General de la Administración del Estado publicará en el portal de la Administración Presupuestaria la Resolución que apruebe el plan anual de actuaciones de control financiero permanente, **siempre que su publicación no suponga un perjuicio para las funciones de control**. La misma*



información se publicará en el Portal de Transparencia en los términos establecidos en la normativa que resulte de aplicación.”

De este modo, si bien la LTAIBG reconoce la importancia del control y evaluación del grado de cumplimiento de los planes y programas de actuación, no es menos cierto que dicha previsión parece encuadrarse en mayor medida en la denominada planificación estratégica o trabajo por objetivos de una organización pública- y no por tanto la planificación desarrollada al objeto de ejecutar las funciones encomendadas de control o supervisión como es este caso- y que el conocimiento de los mismos debe quedar limitado a aquellos extremos que no supongan un perjuicio para las propias funciones a desarrollar por el órgano correspondiente, tal y como se indica en las Resoluciones de la Intervención General de la Administración del Estado.

8. Sentado lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte el razonamiento efectuado por la Oficina Nacional de Auditoría respecto a la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.g) de la LTAIBG dado que parece razonable que la divulgación de la información solicitada puede perjudicar- de forma no meramente hipotética sino constatable- la eficacia de las actuaciones de control a desarrollar por el organismo.

En apoyo a lo anterior, es preciso tomar en consideración la justificación realizada por la referida Oficina en su escrito de alegaciones cuando indicaba lo siguiente:

a) Los planes anuales de control, en cuanto instrucciones u órdenes de servicio, contemplan una planificación inicial de actuaciones a desarrollar por los diferentes órganos de control (Intervenciones delegadas, regionales y territoriales y Oficina Nacional de Auditoría) que, sin embargo, no es estática sino que está sujeta a variaciones o modificaciones de diversa índole que realiza el Director de la Oficina Nacional de Auditoría.

b) Desde el punto de vista de los participantes en el ejercicio del control, el contenido íntegro de los anexos es conocido exclusivamente por la Oficina Nacional de Auditoría debido a que se encarga de la elaboración de los planes anuales como consecuencia de sus funciones de planificación y coordinación; a cada uno de los órganos de control sólo se les facilita la información correspondiente a las actuaciones que tienen asignadas, incluidas las modificaciones que se puedan producir en su ejecución.

c) La ejecución de las actuaciones de los planes anuales de control no se agota con la emisión de informes definitivos por parte de los diferentes órganos de control, informes que, por otra parte, pueden corresponder al plan del ejercicio en el que estaban asignados inicialmente, o bien al siguiente en virtud de una modificación del plan anual.



Esto es así porque en ellos puede haberse puesto de manifiesto debilidades, errores, e incumplimientos, así como la necesidad de adoptar medidas correctoras para solucionar las deficiencias o para reparar o evitar perjuicios a la Hacienda Pública, lo que lleva aparejado la obligatoriedad de realizar un seguimiento que puede extenderse a varios ejercicios.

En definitiva los planes anuales son documentos de planificación exclusiva de la ONA, y no pueden tomarse como elementos cerrados anualmente y cuyo reflejo suponga el exacto cumplimiento de los trabajos a realizar o realizados. Muy al contrario, deben ser tomados como documentos de planificación abierta y que alcanza más de un ejercicio.

Son las razones anteriormente esgrimidas las que justificarían según la referida Oficina (postura esta que es compartida por este Consejo en aras a garantizar la eficacia de las actuaciones de control) la denegación de la información solicitada no sólo respecto al ejercicio 2018 sino también 2017. Así la Oficina Nacional de Auditoría expresamente indicaba "(p)or ello, tan válida es la no entrega de los anexos tanto del plan de 2018, como del 2017, sin que el ámbito temporal de los planes, modifique el criterio esencial que no es otro que preservar su eficacia.

En efecto, entendemos que el acceso a la información solicitada permitiría desvelar los objetivos de la planificación así como, y lo que es más relevante a estos efectos, determinados aspectos de la metodología o patrones de actuación en base a los cuales se desarrollase la actuación inspectora.

Tenido esta circunstancia en consideración, y aplicando lo indicado en el apartado 2 del art. 14 sobre la posible existencia de un interés superior en el acceso, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no entiende que, debido a la naturaleza y previsible alcance del perjuicio producido, pueda argumentarse la existencia de un interés superior que permita avalar la concesión de esta información.

A este respecto, si bien debe entenderse que la LTAIBG se configura como una herramienta de control y supervisión respecto de la actuación y decisiones públicas, no debe dejarse de lado la existencia de organismos públicos, de carácter especializado y competencias especialmente atribuidas, a los que la normativa de aplicación reconoce como garantes de la legalidad en las áreas de su competencia. Garantía que, como ocurre en este supuesto que venimos analizando, se instrumentaliza a través de actuaciones inspectoras y de control cuya viabilidad debe preservarse debidamente.

9. En definitiva, atendiendo a las consideraciones y argumentos indicados efectuadas anteriormente, se considera que la presente reclamación debe ser desestimada.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 25 de julio de 2018, contra la resolución dictada en fecha 25 de julio de 2018, por la INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, (MINISTERIO DE HACIENDA).

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

