

**RESOLUCIÓN 38/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO
DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA**

| | |
|---------------------------------|---|
| Reclamación | 742/2023 |
| Persona reclamante | XXX |
| Entidad reclamada | Viceconsejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda |
| Artículos | 2, 24 LTPA; 18.1.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 7 de octubre de 2023 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 3 de agosto de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

“ASUNTO: «tranvía de Alcalá de Guadaira-Sevilla».

“INFORMACIÓN:

“1. Motivo por el que no fue constituida la Comisión de Seguimiento y Evaluación del PISTA 2013 - 2020.

“2. Conocer qué órgano u organismo es el que ha ejercido la función de elaborar los Informes de seguimiento y evaluación del PISTA 2013 - 2020 en defecto de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del PISTA 2013 - 2020.

“3. Solicito los documentos análogos mediante los cuales se haya realizado un seguimiento y evaluación, o al menos un control u observación de la realización de las actuaciones previstas en el PISTA 2013 - 2020, del año 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.





De entre las actuaciones previstas en el PISTA 2013 - 2020, es de mi interés el tranvía Alcalá de Guadaíra - Sevilla”.

2. La entidad reclamada contestó la petición el 27 de septiembre de 2023 mediante Resolución de 26 de septiembre de 2023, de la Viceconsejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

“[...].

“CUARTO. En la solicitud de información pública presentada por el interesado se integran tres peticiones concretas que deben examinarse separadamente.

“La primera petición se refiere al motivo por el que no fue constituida la Comisión de Seguimiento y Evaluación del PISTA 2020. Sin embargo, esta petición, con la que el interesado pretende que se motive o justifique una determinada actuación administrativa, no tiene acogida en la legislación de la transparencia pública, pues no responde al concepto legal de de información pública.

“Como se infiere de la dicción literal de los preceptos citados en el fundamento anterior, el ámbito objetivo del reconocimiento del derecho de acceso a información pública queda circunscrito a la información contenida en documentos o contenidos específicos incluidos en todo tipo de soporte, cualquiera que sea el formato que revistan aquellos, pero en modo alguno el reconocimiento legal del derecho se extiende a los motivos, argumentos o razones de la toma de decisión que no se instrumenten en contenido documental o soporte alguno. De este modo, resulta evidente que no es viable jurídicamente admitir a trámite la pretensión sobre el motivo por el que la Comisión de Seguimiento y Evaluación del PISTA 2020 no fue constituida, toda vez que no existe, o al menos no se ha localizado, ningún documento o soporte que incluya dicha información.

“En apoyo de esta consideración, puede citarse la Resolución 37/2016, de 1 de junio, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que al analizar peticiones de información con las que se pretende que los órganos correspondientes órganos reclamados motiven o justifique determinadas actuaciones, considera que dichas peticiones son ajenas a la 1/2014, de 24 de junio, argumentando lo siguiente:

«Así es, de conformidad con lo que establece su art. 2.a), ha de entenderse por ‘información pública’ a los efectos de la LTPA ‘los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas o entidades incluidas en el presente Título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones’. A la vista de esta definición, se hace evidente que las referidas peticiones no pueden sustanciarse en el marco de la legislación de transparencia.

“«Pues, con las mismas, el reclamante no pretende conocer contenidos o documentos que obren ya en poder de la Universidad, sino que este Consejo obligue a diferentes órganos universitarios a que motiven o expliquen ciertas actuaciones e, incluso, que les exija realizar una determinada acción pretendidamente no llevada a cabo en su día. La finalidad perseguida por la LTPA no es, sin embargo, que este Consejo obligue a las diferentes entidades sujetas a la misma a motivar las decisiones y actos que adopten en ejercicio de sus funciones, ni tampoco, como es obvio, imponerles la adopción de aquellas medidas que, a juicio del solicitante, tengan el deber de asumir. En suma, estas peticiones exceden con mucho el ámbito objetivo de la LTPA».



“En consecuencia, la primera petición que integra la solicitud del interesado debe inadmitirse por no responder lo solicitado al concepto legal de información pública.

“QUINTO. La segunda petición que formula el interesado en su solicitud consiste en conocer qué órgano u organismo es el que ha ejercido la función de elaborar los Informes de seguimiento y evaluación del PISTA 2013 - 2020 en defecto de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del PISTA 2013 - 2020.

“A fin de facilitar la información solicitada, se ha procedido a examinar el epígrafe 21 del Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA 2020), donde se establecen los requisitos básicos para diseñar y realizar el control y seguimiento del Plan, así como los mecanismos para su gestión, en cuanto a coordinación, seguimiento, revisión y evaluación. Pues bien, en dicho epígrafe no se contempla que otro órgano distinto a la propia Comisión de Seguimiento y Evaluación pueda actuar en su defecto. Tampoco consta que se haya dictado ningún instrumento de traslación de las competencias de dicha Comisión a otro órgano.

“En conclusión, la información que puede darse en respuesta a la segunda petición del interesado es que no se contempla normativamente ningún otro órgano u organismo que haya asumido la función que corresponde a la Comisión de Seguimiento y Evaluación del PISTA 2020.

“SEXTO. En su tercera petición el interesado solicita «los documentos análogos mediante los cuales se haya realizado un seguimiento y evaluación, o al menos un control u observación de la realización de las actuaciones previstas en el PISTA 2013 - 2020, del año 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020. De entre las actuaciones previstas en el PISTA 2013 - 2020, es de mi interés el tranvía Alcalá de Guadaíra - Sevilla», que merecen un distinto tratamiento, aunque puede adelantarse que no existe ninguno de ellos.

“En relación con esta petición hay que descartar, ante todo, la existencia de documentos análogos mediante los cuales se haya realizado un seguimiento y evaluación de las actuaciones previstas en el PISTA 2020, pues como se ha manifestado en el fundamento anterior, no se contempla ningún otro órgano u organismo que haya asumido la función que corresponde a la Comisión de Seguimiento y Evaluación del PISTA 2020.

“Centrándonos en la posibilidad de que, al amparo de lo dispuesto en el epígrafe 21 del PISTA 2020 anteriormente citado, se hubieran evacuado informes de seguimiento que puedan encajar con lo solicitado por el interesado, esto es, documentos mediante los cuales se haya realizado un control u observación de la realización de las actuaciones previstas en el PISTA 2020, se han hecho las oportunas comprobaciones documentales con la colaboración del Archivo Central, como resultado de las cuales se ha localizado un único informe, emitido el 13 de marzo de 2018, por la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, bajo el título de «Ejecución física y financiera de las actuaciones encomendadas a la Agencia de Obra Pública incluidas en el PISTA 2020 en los ejercicios 2016 y 2017».

“Del primer párrafo del citado informe se desprende que se emite con ocasión de una etapa previa y preparatoria de la convocatoria de constitución de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA 2020).

“No constan, en cambio, informes análogos emitidos por los órganos directivos u otras agencias, sin perjuicio de que éstos puedan haber elaborado borradores de informes que no culminaron en documentos definitivos, que estarían sujetos por tanto a posibles modificaciones con carácter



previo a su firma, por lo que no podrían considerarse en modo alguno la versión final del pronunciamiento o posicionamiento firme y exacto que a estos efectos habían de emitirse por los referidos centros directivos y agencias.

“Además, es importante resaltar que la convocatoria para la constitución del órgano colegiado no llegó a cursarse, lo que significa que esos borradores no sólo no llegaron a ser analizados por una Comisión de Seguimiento que no se constituyó, sino que, al no producirse ni siquiera la convocatoria del órgano, tampoco fueron remitidos a los miembros de la Comisión incluidos en la relación de documentos que debe adjuntarse cuando se convoca la reunión de un órgano colegiado para que los miembros conozcan con anterioridad los asuntos incluidos en el orden del día sobre los que han de pronunciarse.

“Por ello, se considera que ese tipo de información se encuadra en la contemplada como causa de inadmisión en el artículo 18.1,b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: «... 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».

“En este sentido, puede citarse la Resolución 34/2020, de 11 de febrero, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que resume la interpretación dada a esta causa de inadmisión, entendiendo que tienen la consideración de auxiliar los borradores de anteproyectos de modificación de carreteras que finalmente no fueron aprobados, pero no la tendrían si los anteproyectos hubieran sido aprobados:

«... 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). La aplicación de estas pautas doctrinales al concreto caso que nos ocupa no puede sino conducir derechamente a la desestimación de la presente reclamación, toda vez que los documentos elaborados en 2014 objeto de la solicitud nunca llegaron a aprobarse como anteproyectos, no pasando por tanto de ser una documentación meramente auxiliar o de apoyo de la Administración interpelada. Ésta, pues, aplicó correctamente el motivo de inadmisión ex artículo 18.1.b) LTAIBG.

“Huelga apostillar que de esta decisión no cabe inferir la errónea conclusión de que a estos “borradores” de anteproyecto les resulte siempre de aplicación la reiterada causa de inadmisión y se configuren, consiguientemente, como un reducto inmune al ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. Antes al contrario, en línea de principio, no podrán entenderse subsumibles en el supuesto de hecho previsto en el art. 18.1 b) LTAIBG cuando los anteproyectos sean efectivamente aprobados por el órgano competente; pues en estos casos resultará evidente su conexión con el proceso de toma de decisiones por parte de los gestores de la cosa pública, contribuyendo el acceso a los mismos, “en fin, a la intelección de la decisión adoptada” (Resoluciones 117/2016, FJ 2º y 10/2020, FJ 3º)».

“De acuerdo con lo anterior, procede conceder acceso a la información solicitada por el interesado en su petición, que se concreta en el informe de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, de 13 de marzo de 2018, titulado «Ejecución física y financiera de las actuaciones encomendadas a la Agencia de Obra Pública incluidas en el PISTA 2020 en los ejercicios 2016 y 2017», pero debe inadmitirse la petición en lo relativo a borradores de



informes por aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

“Tras el análisis de la solicitud y las comprobaciones necesarias para establecer si le son aplicables los límites al derecho de acceso establecidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y lo establecido en los artículos 25 y 26 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, el Viceconsejero, 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

“CONCEDER ACCESO PARCIAL a la información solicitada por el interesado en sus tres peticiones:

“Petición 1: Motivo por el que no fue constituida la Comisión de Seguimiento y Evaluación del PISTA 2013 - 2020.

“SE INADMITE la petición por no responder la información solicitada al concepto de información pública en los términos del fundamento jurídico cuarto.

“Petición 2: Conocer qué órgano u organismo es el que ha ejercido la función de elaborar los Informes de seguimiento y evaluación del PISTA 2013 - 2020 en defecto de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del PISTA 2013 - 2020.

“SE CONCEDE ACCESO a la información solicitada en los términos del fundamento jurídico quinto.

“Petición 3: Solicito los documentos análogos mediante los cuales se haya realizado un seguimiento y evaluación, o al menos un control u observación de la realización de las actuaciones previstas en el PISTA 2013 - 2020, del año 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020. De entre las actuaciones previstas en el PISTA 2013 - 2020, es de mi interés el tranvía Alcalá de Guadaíra - Sevilla.

“SE CONCEDE ACCESO PARCIAL a la información solicitada en los términos del fundamento jurídico sexto, poniendo a disposición del interesado una copia del informe de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, de 13 de marzo de 2018, titulado «Ejecución física y financiera de las actuaciones encomendadas a la Agencia de Obra Pública incluidas en el PISTA 2020 en los ejercicios 2016 y 2017», que se adjunta a la resolución, e INADMITIENDO la petición en relación con posibles borradores de informes”.

Tercero. Sobre la reclamación presentada.

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

“Inadmisión de borradores de informes sobre la construcción del tranvía Alcalá de Guadaíra-Sevilla elaborados durante la ejecución de las actuaciones que fueron previstas para aquel proyecto por parte del PISTA 2020.



“Solicito los borradores de los informes ya finalizados que hayan realizado un seguimiento y evaluación de la construcción del tranvía Alcalá de Guadaíra-Sevilla durante la ejecución del PISTA 2020, o, al menos, que hayan realizado un control u observación de la construcción del tranvía Alcalá de Guadaíra-Sevilla durante la ejecución del PISTA 2020.

“Asimismo, el acceso a los borradores de informes ya finalizados durante la ejecución del PISTA 2020, no conllevaría un riesgo para el proyecto porque las actuaciones recogidas en aquel plan ya han terminado actualmente.

“Por tanto, sería conocer una información ya finalizada porque la vigencia del PISTA 2020 ha terminado.

“De esta forma, solicito acceder a los borradores de informes ya finalizados, sobre la construcción del tranvía de Alcalá de Guadaíra-Sevilla, elaborados entre 2013 - 2020, en el marco de las actuaciones que fueron previstas para dicho proyecto en el PISTA 2020, que hayan sido elaborados por la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, o por parte de otras agencias, administraciones públicas, u otros órganos directivos, que hayan participado en la ejecución de las actuaciones que fueron previstas para el tranvía de Alcalá de Guadaíra-Sevilla en el PISTA 2020.

“Hay que añadir, que la Resolución 595/2022, de 12 de septiembre, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, sobre el acceso a borradores, recoge que: «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 atinadamente en el recién 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».

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 18 de octubre de 2023 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada



copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 18 de octubre de 2023 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 7 de noviembre de 2023 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, aportando el expediente de resolución de la solicitud de información e informando lo siguiente:

3. *“La reclamación objeto de análisis se centra en la respuesta que la citada Resolución de 26 de septiembre de 2023 da con respecto a la petición 3 de la solicitud SOL-2023/[nnnnn]-PID@, concediendo acceso parcial a lo requerido. En relación con ello, cabe afirmar que el apartado sexto de los fundamentos de derecho de la resolución objeto de impugnación ofreció suficiente motivación en justificación del acceso parcial concedido, por lo que damos por reproducida tal argumentación a fin de motivar ahora la desestimación de la reclamación interpuesta. En este sentido y para mayor claridad, se transcribe a continuación la motivación recogida en el citado apartado sexto de los fundamentos de derecho de la Resolución del 26 de septiembre de 2023:*

“[apartado sexto de los fundamentos de derecho de la Resolución del 26 de septiembre de 2023].

4. *“En virtud de todo lo expuesto y reiterando que no constan otros documentos o informes análogos en relación con el seguimiento del PISTA 2013-2020, más allá del aportado en la referida Resolución del 26 de septiembre, se concluye que procede la desestimación de la reclamación 742/2023 que tramita el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, interpuesta contra resolución de la Viceconsejería, de 26 de septiembre de 2023 en el expediente EXP-2023/[nnnnn]-PID@ por la inadmisión de borradores de informes sobre la construcción de tranvía de Alcalá de Guadaíra-Sevilla elaborados durante la ejecución de las actuaciones que fueron previstas para aquel proyecto por parte del Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2013 - 2020 (PISTA 2020) con base en los argumentos expuestos en el presente informe”.*

5. El 21 de diciembre de 2023 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es remitido a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 21 de diciembre de 2023.

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 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 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, prorrogables por igual período en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera.

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 respondida el 27 de septiembre de 2023 y la reclamación fue presentada el 7 de octubre de 2023, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

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

1. Constituye “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”* [art. 2 a) LTPA].

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

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

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



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

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

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

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

1. La solicitud de información de la que trae causa la presente reclamación contenía inicialmente tres pretensiones relacionadas con el seguimiento y evaluación del Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA) 2013-2020.

La entidad reclamada responde a la solicitud de información mediante Resolución de 26 de septiembre de 2023. La persona reclamante considera con esta respuesta satisfechas las dos primeras pretensiones limitando el objeto de la reclamación a la tercera pretensión consistente en *“los documentos análogos mediante los cuales se haya realizado un seguimiento y evaluación, o al menos un control u observación de la realización de las actuaciones previstas en el PISTA 2013 - 2020”*.

Para situar el objeto de esta pretensión debemos referirnos a la previsión contenida en el apartado 21.2. *“Evaluación del Plan”* del PISTA 2013-2020 conforme al cual *“El análisis y evaluación cualitativa del nivel de consecución de los objetivos establecidos en el Plan será competencia de una Comisión de Seguimiento y Evaluación. Esta comisión, constituida por responsables de los departamentos de la Consejería de Fomento y Vivienda con competencias en las materias objeto del Plan, contará con la participación de la Consejería de Medio Ambiente, a los efectos previstos en la memoria ambiental del Plan, grupos de interés y agentes económicos y sociales más representativos”*.

La persona reclamante, habiendo tenido conocimiento de la falta de constitución de la citada Comisión de Seguimiento y Evaluación solicita conocer *“los documentos análogos mediante los cuales se haya realizado un seguimiento y evaluación, o al menos un control u observación de la realización de las actuaciones previstas en el PISTA 2013 - 2020”*.

En su respuesta (Resolución de 26 de septiembre de 2023) la entidad reclamada comienza adelantado que *“no existe ninguno de ellos”* así como manifiesta expresamente que *“hay que descartar, ante todo, la existencia de documentos análogos mediante los cuales se haya realizado un seguimiento y evaluación de las actuaciones previstas en el PISTA 2020”*.



Tal y como hemos venido sosteniendo en anteriores resoluciones (entre ellas, la Resolución 211/2023), es requisito exigible que la entidad interpelada realice y acredite un esfuerzo razonable para la localización de la información solicitada. Así, en la Resolución 151/2019, de 10 de mayo, afirmábamos:

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

El esfuerzo referido exige que la entidad reclamada ofrezca, cuando sea posible, al menos la información que obre en su poder y que no exija una acción previa de reelaboración, y que permita al menos satisfacer parcialmente la petición. Y este requisito podemos apreciarlo en la resolución recaída así como en las actuaciones desplegadas por la entidad reclamada. En concreto, la entidad reclamada pone de manifiesto que *“se han hecho las oportunas comprobaciones documentales con la colaboración del Archivo Central, como resultado de las cuales se ha localizado un único informe, emitido el 13 de marzo de 2018, por la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, bajo el título de «Ejecución física y financiera de las actuaciones encomendadas a la Agencia de Obra Pública incluidas en el PISTA 2020 en los ejercicios 2016 y 2017»*, informe que sí facilita a la persona reclamante.

Asimismo, la propia entidad reclamada se refiere a que *“no constan, en cambio, informes análogos emitidos por los órganos directivos u otras agencias, sin perjuicio de que éstos puedan haber elaborado borradores de informes que no culminaron en documentos definitivos, que estarían sujetos por tanto a posibles modificaciones con carácter previo a su firma, por lo que no podrían considerarse en modo alguno la versión final del pronunciamiento o posicionamiento firme y exacto que a estos efectos habían de emitirse por los referidos centros directivos y agencias”.*

Es en este argumento contenido en la Resolución de la entidad reclamada, acerca de la no constancia de “informes análogos”, donde la propia entidad reclamada se refiere a la posibilidad de que *“órganos directivos u otras agencias”* hubieran podido elaborar *“borradores de informes”* que no llegaron a aprobarse ni a firmarse ni por supuesto fueron remitidos a los integrantes de la prevista Comisión que no se constituyó.

Pues bien, teniendo en cuenta que la persona reclamante solicita expresamente los citados *“borradores de informes”* en el escrito de reclamación está claro que ésta no puede prosperar, pues es doctrina constante de este Consejo que el *petitum* queda acotado en el escrito de solicitud, sin que quepa proceder a su reformulación o ampliación con posterioridad (entre otras, las Resoluciones 138/2018, FJ 4º; 110/2016 FJ 2º; 47/2016, FJ 5º). Así es; el órgano interpelado *“sólo queda vinculado a los términos del petitum tal y como quedan fijados en el escrito de solicitud de la información sin que pueda admitirse un cambio en dicho petitum a lo largo del procedimiento y menos aún, si cabe, en un momento en el que la petición se formula cuando el órgano ya ha resuelto sobre su solicitud inicial”* (así, por ejemplo, Resoluciones 138/2018, de 24 de abril, FJ 4º y 110/2016, de 30 de noviembre, FJ 2º). En consecuencia, según venimos sosteniendo, debe desestimarse toda pretensión de ampliar la petición inicial en los correspondientes escritos de reclamación (Resolución 47/2016, de 5 de julio, FJ 3º).



Y ciertamente, tras examinar el contenido de la Resolución de la Viceconsejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, de 26 de septiembre de 2023, llegamos a la conclusión de que la respuesta ofrecida se atuvo a los términos literales de la pretensión de información formulada en el escrito de solicitud.

2. Por otro lado, y respecto a la posibilidad de que la persona reclamante presentara una nueva solicitud de información que tuviera por objeto los mencionados *“borradores de informes”* que, en su caso, hubieran podido elaborar *“órganos directivos u otras agencias”*, este Consejo comparte las consideraciones hechas por la entidad reclamada acerca de su carácter auxiliar.

Así, como bien consta en el Fundamento de Derecho Sexto de la Resolución de 26 de septiembre de 2023, a la petición de dichos *“borradores de informes”* podría aplicarse la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG según el cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes 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”*.

No podemos compartir el argumento esgrimido por la persona reclamante, argumento que usamos en nuestra Resolución 595/2022, acerca de que, respecto a los borradores de informes (que en su caso se hubieran elaborado), *“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”*, ya que *“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».*

La información contenida en esos posibles *“borradores de informes”* que finalmente no fueron emitidos ni firmados y que no produjeron efecto alguno (Resolución 241/2018, FJ 3º), en el caso de que existieran, no contribuyeron a la adopción material de una decisión (en esta línea, Resoluciones 228/2018, FJ 3º y 10/2020, FJ 3º), sin que su contenido haya tenido 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”*.

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.