



RESOLUCIÓN 34/2020, de 11 de febrero
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Fomento y Vivienda por denegación de información pública (Reclamación núm. 356/2018).

ANTECEDENTES

Primero. El ahora reclamante presentó, el 26 de julio de 2018, la siguiente solicitud de información dirigida a la Dirección General de Movilidad de la entonces Consejería de Fomento y Vivienda:

"1. Los 8 anteproyectos que se elaboraron en 2014 en los que se proponía dividir la VJA 167:

"1) 1.- Granada, Jaén y Siles.

"2) 2.- Málaga, Granada y Jaén.

"3) 3.- Granada y Costas de Málaga, Granada y Almería.

"4) 4.- Málaga, Granada y Almería.



"5) 5.- Málaga, Vélez Málaga y Motril.

"6) 6.- Córdoba, Málaga y Motril.

"7) 7.- Jaén, Granada y Almería.

"8) 8.- Almería, Adra y Berja.

"2. Los 5 anteproyectos que se elaboraron en 2014 en los que se proponía dividir la VJA 147:

"1) 1.- Cádiz - San Fernando ¿ Chiclana de la Frontera.

"2) 2.- Transversal Bahía de Cádiz ¿ Campo de Gibraltar ¿ Janda Litoral.

"3) 3.- Arco de la Bahía de Cádiz.

"4) 4.- Sevilla - Jerez ¿ Cádiz ¿ Algeciras ¿ Sierra de Cádiz.

"5) 5.- Campo de Gibraltar".

Segundo. Con fecha 12 de septiembre de 2018, la Dirección General de Movilidad dicta resolución por la que se acuerda:

"Inadmitir la solicitud de información y el archivo de la misma en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

"Solicita el interesado los anteproyectos elaborados en 2014 que proponían dividir las VJA 167 y 147. No existen aprobados por la Dirección General de Movilidad ningún anteproyecto al que hace referencia en la solicitud D. [*Nombre del Reclamante*], siendo la documentación que dispone esta Dirección General en relación a la información solicitada mera información auxiliar.

"El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo 6/2015 analiza cuando una solicitud de información puede ser inadmitida por su carácter auxiliar o de apoyo, siendo una de las circunstancias que determinan ese carácter, el



hecho de que la información solicitada sea un texto preliminar o borrador, supuesto que es de aplicación a la solicitud de información que se inadmite.

“Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con el artículo 33.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

“Mediante este documento se notifica a la persona solicitante el presente acto, según lo exigido en el artículo 40.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Tercero. El 19 de septiembre de 2018 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) escrito de reclamación, en el que el interesado expone lo siguiente:

“1. Con fecha 26/7/2018 se solicita la información que se adjunta.

“2. Con fecha 1/08/2018 se amplía el plazo para resolver.

“3. Con fecha 14/09/2018 se recibe resolución inadmitiendo la solicitud.

“4. Se dice que no existen aprobados por la Dirección General de Movilidad ningún anteproyecto a los que se hace referencia, siendo la documentación que dispone mera información auxiliar.

“5. Se han licitado 2 contratos con objeto ELABORACIÓN DE ANTEPROYECTOS Y PROYECTOS DE SERVICIOS REGULARES DE TRANSPORTE DE VIAJEROS DE USO GENERAL POR CARRETERA¿ SEVILLA ¿ CÁDIZ ¿ ALGECIRAS - RONDA CON HIJUELAS. y ELABORACIÓN DE ANTEPROYECTOS Y PROYECTOS DE SERVICIOS REGULARES DE TRANSPORTE DE VIAJEROS DE USO GENERAL POR CARRETERA¿ SILES ¿ MÁLAGA - ALMERÍA POR CÓRDOBA GRANADA Y JAÉN CON HIJUELAS, en ellos pone que existen esos anteproyectos, aunque no se hayan publicado”.



Cuarto. Con fecha 11 de octubre de 2018, se comunica al reclamante la iniciación del procedimiento de resolución de la reclamación. El mismo 11 de octubre se solicitó al órgano reclamado 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 a la Unidad de Transparencia u órgano equivalente del órgano reclamado, el mismo día.

Quinto. El 26 de octubre de 2018 tuvo entrada escrito del órgano reclamado en el que emite informe al respecto. En cuanto a las alegaciones referidas al acceso a la información objeto de esta reclamación, informa que:

“En contestación a su escrito de fecha 17 de octubre de 2018, se remite copia del expediente solicitado en relación a la reclamación interpuesta por D. [*Nombre del Reclamante*] con número de expediente 356/2018. En relación a la citada reclamación, se informa lo siguiente:

“1. Con fecha 26/07/2018 y número de expediente 2016, PIDA, presenta D. [*Nombre del Reclamante*] solicitud de información por el que solicita «anteproyectos elaborados en 2014 por las que se proponía dividir las VJA 167 y 147».

“2. Con fecha 20/12/2017 se resuelve inadmitir la solicitud de información fundamentando la misma en lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, considerando la documentación solicitada por el interesado, como documentación auxiliar.

“3. Este Centro Directivo sigue sosteniendo el mismo criterio que fundamentó la resolución de inadmisión y ello en base a lo dispuesto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo 6/2015 que analiza qué circunstancias determinan que una información sea considerada auxiliar o de apoyo, elementos que se dan en la información solicitada por D. [*Nombre del Reclamante*].

“El interesado manifiesta como motivo de reclamación, que en la licitación por la Dirección General de Movilidad de los expedientes de contratación 2017/000017 y 2017/000020 denominados Contrato de Servicios para la elaboración de anteproyectos y proyectos de servicios regulares, en un caso en la ruta Siles-



Málaga-Almería por Córdoba, Granada y Jaén con hijuelas y en el otro siendo la ruta Sevilla-Cádiz- Algeciras-Ronda con hijuelas, «existen esos anteproyectos aunque no se hayan publicado».

“Esta Dirección General informa que los Pliegos de prescripciones Técnicas [...] en su cláusula 3 denominada Fases y descripción de los trabajos, establecen que el consultor, en la fase de ejecución del trabajo, partirá de los anteproyectos realizados en 2014. El uso de la terminología «anteproyectos» en los citados Pliegos, no le da a la documentación existente en esta Dirección General otro carácter jurídico que el de documentación auxiliar o interna, que se facilita al consultor adjudicatario (no a todos los licitadores en la fase de presentación de ofertas) para facilitar la ejecución de los trabajos que constituyen el objeto del contrato. No son anteproyectos aprobados por el órgano competente, por lo que carecen de la naturaleza necesaria para que deban ser facilitados al interesado siguiendo la normativa vigente en materia de Transparencia”.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1 b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

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. La presente reclamación tiene su origen en una solicitud de información, dirigida a la Dirección General de Movilidad, con la que el ahora reclamante pretendía acceder a 8 anteproyectos elaborados en 2014 en los que se proponía dividir la VJA 167, así como otros 5 anteproyectos cuyo objetivo era dividir la VJA 147.



La mencionada Dirección General acordó aplicar la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), al considerar que la información pretendida constituía “un texto preliminar o borrador” y por tanto debía calificarse como “mera información auxiliar” a los efectos previstos en dicho art. 18.1.b) LTAIBG.

Frente a esta decisión, en su reclamación el solicitante afirma que en la licitación por la Dirección General de Movilidad de sendos expedientes de contratación para la elaboración de determinados anteproyectos y proyectos de servicios regulares se puso de manifiesto “que existen esos anteproyectos, aunque no se hayan publicado”. Argumentación que sería rebatida por la Administración interpelada en su informe aclarando el sentido de la referencia a los “anteproyectos realizados en 2014” que se hace en tales expedientes: “El uso de la terminología «anteproyectos» en los citados Pliegos no le da a la documentación existente en esta Dirección General otro carácter jurídico que el de documentación auxiliar o interna, que se facilita al consultor adjudicatario (no a todos los licitadores en la fase de presentación de ofertas) para facilitar la ejecución de los trabajos que constituyen el objeto del contrato. No son anteproyectos aprobados por el órgano competente, por lo que carecen de la naturaleza necesaria para que deban ser facilitados al interesado siguiendo la normativa vigente en materia de Transparencia”.

En suma, lo que se debate en esta reclamación es determinar si la información objeto de la pretensión del solicitante puede catalogarse como información auxiliar o de apoyo a los efectos del artículo 18.1.b) LTAIBG: “*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*”.

Tercero. La adecuada resolución del presente caso pasa necesariamente por examinar la normativa aplicable al caso en la fecha de presentación de la solicitud.

Pues bien, en el marco de la regulación del establecimiento de servicios regulares permanentes de viajeros, la entonces vigente redacción del artículo 62 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de Transporte Terrestre (en adelante, ROTT), disponía que para el establecimiento de tales servicios debía aprobarse un anteproyecto (hoy regulado en el artículo 63 en la versión actual del ROTT), en el que necesariamente había de incluirse un determinado contenido que aparecía identificado en el precepto:



"1. Para realizar el establecimiento de los servicios a que se refiere este capítulo será necesario que la Dirección General de Transportes Terrestres apruebe de oficio, o a instancia de los particulares según lo previsto en el punto 4 del artículo anterior, un anteproyecto, en el que habrán de incluirse:

"1º Memoria justificativa de la necesidad del servicio y de la procedencia de su establecimiento.

"2º Descripción detallada de los tráficos a realizar y plano de los itinerarios previstos, con los datos principales de las poblaciones comprendidas en el mismo, y de los puntos de parada, así como de las coincidencias relevantes de itinerario con otros servicios preexistentes. Deberá expresarse el número de expediciones a realizar y el calendario de las mismas.

"3º Relación de los medios materiales necesarios para la prestación, con referencia al número de vehículos o, en su caso, al número total de plazas que hayan de ofrecerse, características de los vehículos y, en su caso, a las instalaciones fijas precisas.

"4º Plazo previsto para la concesión de explotación del servicio.

"5º Evaluación del volumen de los tráficos que se pretenden servir.

"6º Estudio económico de las condiciones de explotación, en el que, se reflejará la estructura de costes del servicio de acuerdo con las partidas aprobadas por el Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones, así como el índice de ocupación previsto, determinándose los costes vehículo-kilómetro y viajero-kilómetro.

"7º Las demás circunstancias que siendo precisas para determinar la necesidad del servicio, su configuración o su régimen de explotación que el Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones, en su caso, determine.

"No procederá la aprobación de los anteproyectos ni la continuación en la tramitación del expediente cuando de los estudios técnicos realizados y apreciados por la Administración se deduzca la improcedencia del establecimiento del servicio, salvo que se trate de servicios previstos en planes de transporte vigentes."



Una vez aprobado el anteproyecto, el entonces aplicable artículo 63 ROTT (artículo 67 en la vigente redacción del ROTT) imponía la apertura de un periodo de información pública por un plazo de treinta días; tras cuya finalización se procedía, en su caso, a la aprobación del proyecto.

Tal y como se desprende de este marco normativo, la información cuyo acceso se debate no son propiamente los anteproyectos ya aprobados, sino los documentos existentes en una etapa previa a la aprobación de los mismos por parte de la Administración competente; documentos estos últimos que no se contemplaban expresamente en la regulación entonces vigente del procedimiento para el establecimiento de servicios de transporte público permanente de viajeros.

Por tanto, la concreta cuestión que ahora hemos de resolver es si tales documentos pueden considerarse incluidos bajo el ámbito de cobertura del reiterado art. 18.1.b) LTAIBG.

Cuarto. 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". 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).

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

RESOLUCIÓN

Único. Desestimar la reclamación interpuesta por XXX contra la Dirección General de Movilidad de la entonces Consejería de Fomento y Vivienda por denegación de información pública.



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

Manuel Medina Guerrero

Esta resolución consta firmada electrónicamente