RESOLUCIÓN 212/2023,de 31 de marzo

Artículos: 24 LTPA; 24 LTAIBG.

Asunto: Reclamación interpuesta por *XXX* (en adelante, la persona reclamante), , contra la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 628/2022

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 22 de noviembre de 2022 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 19 de septiembre de 2022 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información pública, en los siguientes términos:

> *"-¿Cuáles son los proyectos, programas o acciones con presupuesto asignado en Andalucía de cada uno de los componentes del PRTR?-¿Qué presupuesto tiene por separado cada proyectos, programas o acciones de cada componente con presupuesto asignado en Andalucía?*
>
> *-Desglosado por proyectos, programas o acciones de cada componente ¿Cuál es el crédito autorizado, comprometido y las obligaciones reconocidas por cada uno de ellos?*
>
> *-Desglosado por proyectos, programas o acciones de cada componente ¿Qué hitos y objetivos tienen que cumplir? ¿Se han cumplido los hitos y objetivos de cada uno de ellos?".*

2. El 14 de octubre de 2022 la entidad reclamada acuerda ampliar el plazo de resolución mediante acuerdo de prórroga que es notificado a la persona reclamante.

3. El 16 de noviembre de 2022, la entidad reclamada contestó la petición, siendo notificada a la persona reclamante el día 22 de noviembre de 2022, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

"Conceder el acceso a la información, en los términos que se indican a continuación:

El Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia tiene como objetivo la transformación de las economías europeas para hacerlas más resilientes, resistentes y preparadas para un futuro verde y digital. Se trata, por tanto, de un instrumento de gestión directa, cuyo desembolso se realiza en base a la verificación del cumplimiento de Hitos y Objetivos previamente determinados y recogidos en el Council Implementing Decision (CID).

Para recibir apoyo financiero en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los Estados miembros de la Unión Europea debían elaborar planes nacionales de recuperación y resiliencia. En el caso de España fue remitido y aprobado el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. Este plan se estructura en treinta componentes, cada uno de los cuales se divide en una o varias medidas, ya sean reformas o inversiones. A su vez, dichas medidas se están llevando a cabo a través de actuaciones, entendidos como el conjunto de acciones, recursos y medios, alineados en torno a un objetivo, bajo la dirección de un único responsable que se crea para conseguir, en un plazo determinado de tiempo, la finalidad o resultados para los que se han definido las medidas del PRTR.

A su vez, estos proyectos, pueden descomponerse en subproyectos, cuando para su ejecución interviene más de una entidad ejecutora. La descomposición en subproyectos lleva asociada la transferencia de recursos económicos a la entidad ejecutora y el compromiso, por su parte, para el cumplimiento de hitos y objetivos.

Los hitos y objetivos son las medidas establecidas para poder evaluar el progreso hacia el cumplimiento de las reformas e inversiones contenidas en el Plan. Los hitos tienen carácter cualitativo, mientras que los objetivos son aquellos logros que se producen a nivel cuantitativo. Por lo tanto, el cumplimiento del Plan no está vinculado a la ejecución presupuestaria sino al cumplimiento de los hitos y objetivos acordados con la Comisión Europea.

La Entidad decisora es aquella a la que le corresponde, en el ámbito de sus competencias, la responsabilidad de la planificación y seguimiento de las Reformas e Inversiones, así como del cumplimiento de los hitos y objetivos de las mismas. Las Entidades decisoras son los distintos departamentos ministeriales.

La Entidad ejecutora es aquella a la que le corresponde, en el ámbito de sus competencias, la ejecución de los subproyectos de las correspondientes reformas e inversiones, bajo los criterios y directrices de la entidad decisora. En el ámbito de las Comunidades Autónomas, son entidades ejecutoras del PRTR las distintas Consejerías.

Por tanto, dado que en el ámbito autonómico no se ejecutan proyectos y se desconoce a que se refieren con los términos programas o acciones, se debe de dirigir a las entidades decisoras para obtener dicha información.

No obstante, los proyectos de inversión incluidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se llevan a término a través de convenios, de la licitación de contratos y de la convocatoria de subvenciones y ayudas de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y, en su caso, Entidades Locales. Para ello, se hacen transferencias de fondos a las autoridades de ejecución, como es el caso de las Comunidades Autónomas.

Así, en el ámbito autonómico, puede consultar las convocatorias de ayudas y subvenciones financiadas con MRR en la siguiente URL

https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias.

Para ello debe seleccionar en el campo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia el valor SI y en el campo Convocante la Comunidad Autónoma de Andalucía."

Del mismo modo, a través de la URL

https://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/apl/pdc_sirec/perfiles-licitaciones *buscador-general.jsf.*

Podrá consultar las licitaciones financiadas con MRR en el ámbito de Andalucía, seleccionando en el campo Origen cofinanciación el valor MRR-Mecanismo de Recuperación y Resiliencia- NextGenerationEU. Además, si lo que desea es consultar los contratos menores financiados con MRR además del filtro anterior debe seleccionar en el campo Procedimiento de adjudicación el valor Menor."

En cuanto al cumplimiento de hitos y objetivos, las Comunidades Autónomas sólo tienen hitos y objetivos no críticos, cuya función es agregar la información para alimentar los Indicadores OA que monitorizan el cumplimiento de los Hitos y Objetivos CID, los cuales están asociados a una única medida, cuyo responsable es la entidad decisora.

No obstante, el sistema de gestión y seguimiento orientado a definir, planificar, ejecutar, seguir y controlar los proyectos y subproyectos en los que se desagregan las medidas (reformas o inversiones) previstas en los componentes del Plan, soportado en una aplicación informática denominada CoFFEE-MRR, debía permitir canalizar los flujos de información entre los distintos agentes que participan en la gestión del Plan y llevar un seguimiento as las CCAA. Sin embargo, a la fecha actual no se encuentra disponible para las entidades ejecutoras que no son departamentos ministeriales."

Tercero. Sobre la reclamación presentada

En la reclamación presentada se indica expresamente que "*la resolución no tiene nada que ver con la pregunta solicitada*".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 25 de noviembre de 2022 el Consejo pone a disposición de 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 25 de noviembre de 2022 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 25 de diciembre de 2022 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. La entidad manifiesta lo siguiente, en lo que ahora interesa:

> *"(...) En relación con la información solicitada se comunica que el sistema de gestión y seguimiento orientado a definir, planificar, ejecutar, seguir y controlar los proyectos y subproyectos en los que se desagregan las medidas (reformas o inversiones) previstas en los componentes del Plan, soportado en una aplicación informática denominada CoFFEE-MRR, debía permitir canalizar los flujos de información entre los distintos agentes que participan en la gestión del Plan. Sin embargo, a la fecha actual, la no disponibilidad del sistema CoFFEEMRR impide el seguimiento de los proyectos, ya que la información no se encuentra debidamente centralizada y las reuniones para el seguimiento de los mismos se llevan a cabo de manera bilateral entre entidades ejecutoras y su correspondiente entidad decisora, por lo que la Comunidad Autónoma de Andalucía no dispone de dichos datos centralizados, siendo este extremo una solicitud realizada al ministerio competente que aún no ha sido resuelta.*
>
> *No obstante, desde la Dirección General de Fondos Europeos se viene trabajando en recopilar información que permita elaborar documentación rigurosa que se publique en un futuro próximo en el portal web de la Consejería."*

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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) de la LTPA, al ser la entidad reclamada la 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 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 veinte días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

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 22 de noviembre de 2022, y la reclamación fue presentada el 22 de noviembre de 2022, 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. Este hecho supondría la inadmisión de la reclamación al haberse presentado antes del inicio del plazo de un mes de que disponía la entidad reclamada para presentar la reclamación. Sin embargo, tras nuestra Resolución 773/2022 y otras similares (Resolución 774/2022, 775/2022 y 788/2022), este Consejo viene admitiendo a trámite las reclamaciones que se interponen de forma prematura, antes de comenzar el plazo de reclamación. A modo de resumen, tal y como se indica en la Resolución 773/2022:

> *"Por lo tanto, y a la vista del razonamiento antes indicado y de los pronunciamientos judiciales reproducidos, aunque se reconociera que la presentación de la reclamación formulada fue anticipada, el criterio más favorable para la persona interesada y que evita una interpretación demasiado rigorista y formalista que deje vacío de contenido el derecho a reclamar, permite considerar que tal reclamación es subsanable por el mero transcurso del tiempo, lo que unido al principio básico de economía procesal, determina que deba admitirse la reclamación formulada."*

En todo caso, este Consejo debe aclarar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG, las reclamaciones deben interponerse a partir del día siguiente al de la notificación del acto impugnado, y no el mismo día que se recibe su notificación.

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. Entre la documentación aportada por la entidad reclamada a este Consejo consta la acreditación de la notificación practicada a la persona reclamante de la puesta a disposición de la información solicitada.

La persona reclamante considera que la resolución dictada no tiene nada que ver con la pregunta solicitada. Y es cierto que la información que el solicitante reclamaba no le ha sido facilitada en los concretos términos requeridos. Y es que a juicio de este Consejo y según se explica en la resolución dictada, los términos y conceptos utilizados en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, no se corresponden exactamente con los términos que se utilizan en la pregunta.

El objetivo específico del Mecanismo es proporcionar a los Estados miembros ayuda financiera para que alcancen los hitos y objetivos de las reformas e inversiones establecidos en sus planes de recuperación y resiliencia. En la resolución dictada se explica que el cumplimiento del Plan no está vinculado a la ejecución presupuestaria sino al cumplimiento de tales hitos y objetivos, acordados con la Comisión Europea.

Igualmente se aclara que los departamentos ministeriales son las entidades decisoras a las que, en el ámbito de sus competencias, corresponde la responsabilidad de la planificación y seguimiento de las reformas e inversiones, así como del cumplimiento de los hitos y objetivos de las mismas, y que las Consejerías son las entidades ejecutoras a las que corresponde la ejecución de los subproyectos de las correspondientes reformas e inversiones, bajo los criterios y directrices de la entidad decisora. Por tanto, señalan, en el ámbito autonómico no se ejecutan proyectos, como solicita la persona reclamante.

Respecto a las inversiones incluidas en el Plan de Recuperación, Transformación Transformación y Resiliencia se informa que se llevan a término a través de convenios, de la licitación de contratos y de la convocatoria de subvenciones y ayudas de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y, en su caso, Entidades Locales, y que para ello, se hacen transferencias de fondos a las autoridades de ejecución, como es el caso de las Comunidades Autónomas. Respecto a esta información, sí se concede el acceso a las convocatorias de ayudas y subvenciones así como a las licitaciones efectuadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía con cargo a la financiación del MRR, indicando los enlaces a los buscadores donde pueden localizar dicha información, todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 22.3 de la LTPA, según el cual, "*si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella*".

Igualmente se informa, en cuanto al cumplimiento de hitos y objetivos, que las Comunidades Autónomas sólo tienen hitos y objetivos no críticos, cuya función es agregar la información para alimentar los Indicadores OA (Disposiciones Operativas) que monitorizan el cumplimiento de los Hitos y Objetivos CID (Decisión de Ejecución del Consejo), los cuales están asociados a una única medida, cuyo responsable es la entidad decisora.

Finalmente se expone que el sistema de gestión y seguimiento orientado a definir, planificar, ejecutar, seguir y controlar los proyectos y subproyectos en los que se desagregan las medidas (reformas o inversiones) previstas en los componentes del Plan, soportado en una aplicación informática denominada CoFFEE-MRR, no se encuentra disponible para las entidades ejecutoras que no son departamentos ministeriales. En fase de alegaciones se ha reiterado la no disponibilidad del sistema CoFFEEMRR, lo que impide el seguimiento de los proyectos, ya que la información no se encuentra debidamente centralizada y las reuniones para el seguimiento de los mismos se llevan a cabo de manera bilateral entre entidades ejecutoras y su correspondiente entidad decisora, por lo que la Comunidad Autónoma de Andalucía no dispone de dichos datos centralizados.

Respecto a dicho sistema de gestión y seguimiento, este Consejo carece de elementos de juicio para dudar de la no disponibilidad alegada por la entidad reclamada, con independencia de la valoración particular que dicha inexistencia pueda merecer a la persona reclamante. A este Consejo no le corresponde revisar si una determinada información debería o no existir, ni enjuiciar la corrección jurídica de la eventual carencia de la misma. Como se precisaría en el FJ 4º de la Resolución 149/2017: "*[...] las presuntas irregularidades o deficiencias que –a juicio de los reclamantes- presente la información proporcionada por la Administración deberán, en su caso, alegarse y hacerse valer en la correspondiente vía administrativa y/o jurisdiccional que resulte competente en función de la naturaleza y alcance de las anomalías denunciadas. De lo contrario, este Consejo pasaría a operar como una suerte de órgano de revisión universal frente a cualquier irregularidad o defecto en la información que pudiera esgrimir la persona a la que se ha dado acceso a la misma, lo que manifiestamente escapa a la finalidad del marco normativo regulador de la transparencia.*"

Por todo lo expuesto, se estima que se ha visto cumplida la finalidad de la transparencia prevista en la LTPA y que la información ha sido suministrada con arreglo a los conceptos definidos para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y según se encontraba disponible en el momento de solicitarse la información, por lo que procede declarar la terminación del procedimiento de la reclamación por desaparición sobrevenida de su objeto.

Lo indicado se entiende sin perjuicio de que la persona reclamante pueda presentar una nueva solicitud de información a partir de la respuesta ofrecida.

2. Con independencia de lo anterior, este Consejo debe hacer una serie de consideraciones respecto a la afirmación que se contiene en la resolución cuando se señala que "*(...) se desconoce a que se refieren con los términos programas o acciones, se debe de dirigir a las entidades decisoras para obtener dicha*

información". Si con esta advertencia, la entidad reclamada estaba indicando que los términos "programa o acciones" deberían haber sido concretados por la persona reclamante, debería haber hecho uso de la facultad conferida por el artículo 19.2 de la LTAIBG, según el cual, cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

Igualmente, si con tal advertencia, la entidad reclamada estaba indicando que son las entidades que denomina "entidades decisoras" (esto es, los departamentos ministeriales) los que podrían facilitar dicha información, entonces debería haber actuado conforme establece el artículo 19.1 de la LTAIBG, el cual determina que cuando la solicitud se refiera a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente e informará de esta circunstancia al solicitante; y si no conocía exactamente a qué departamento ministerial correspondía, debería haber indicado en la resolución el órgano que, a su juicio, era competente para conocer de la solicitud formulada.

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

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.