



**RESOLUCIÓN 241/2020, de 22 de junio
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra la Dirección General de Infraestructuras de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, de la Junta de Andalucía, por denegación de información pública (Reclamación núm. 125/2019).

ANTECEDENTES

Primero. El ahora reclamante presentó, el 1 febrero de 2019, la siguiente solicitud de información dirigida a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio:

“ASUNTO: Estado de la vía A-8060

“En relación al tramo de la carretera A-8060 comprendido entre las localidades de Pilas y Villamanrique de la Condesa (Sevilla), al solicitante interesa saber:

“1º.- Cuándo se realizó la última actuación de desbroce de vegetación y limpieza de las cunetas, indicando, en su caso, la empresa adjudicataria, la referencia del expediente de contratación y el coste total.

“2º.- Si el deteriorado estado del firme de esta vía (baches, socavones) es compatible con la seguridad de los usuarios que habitualmente transitamos por la misma.



“3º.- Si se está tramitando expediente de contratación para la reposición del firme de esta vía en el tramo indicado.

“4º.- Si los numerosos accesos a las parcelas colindantes con esta vía cuentan con la preceptiva autorización administrativa, indicando el número de autorizaciones que se hubieren concedido, fecha de concesión y el órgano competente para su tramitación”.

Segundo. El 20 de marzo de 2019 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la ausencia de respuesta a su solicitud de información.

Tercero. El 4 de abril de 2019 tiene entrada en el Consejo escrito de la persona reclamante en el que comunica a este Consejo que ha recibido la Resolución de la Dirección General de Infraestructuras, de fecha 22 de marzo de 2019, que adjunta a su escrito, por la que le conceden el acceso parcial a la información, con el siguiente contenido:

“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, protección de datos, 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 Director General de Infraestructuras 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 el acceso parcial a la información.

“ 1º.- La última actuación de desbroce y limpieza de cunetas se realizó en octubre del año pasado mediante el contrato denominado: “Control de vegetación en los márgenes de la Red Autonómica de Carreteras de Andalucía. Provincias de Córdoba y Sevilla.” expediente 2017/000118 (7-AA-3117-CS), adjudicado a la UTE NAPAL-AGUEMA. La inversión en esta carretera fue de 876,00 euros.

“2º.- En esta carretera no ha sido detectado ningún tramo de concentración de accidentes en los últimos cinco años. Esta Consejería mantiene la vigilancia de su red de carreteras a través de sus efectivos garantizando la viabilidad en todas las vías y



actuando de manera inmediata donde sea necesario conforme a los recursos disponibles.

“3º.- No se está tramitando ningún expediente de reposición de firme en esta vía, actuándose en caso necesario por las brigadas de conservación en la vigilancia de la carretera y reparación de baches.

“4º.- A este respecto, cabe señalar que no existe en la Dirección General de Infraestructuras una base de datos actualizada con la que poder dar respuesta a esta cuestión. Los datos solicitados tampoco están disponibles en un informe ya realizado ni pueden obtenerse con un tratamiento informático de uso corriente de una base de datos.

“Para contestar a dicha pregunta sería necesario recabar la información sobre el terreno, en archivos, analizarla y emitir un informe al respecto, lo cual no parece estar dentro de la definición de información pública recogida en el artículo 2 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía:

“«Información pública: 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.»”

Por contra, el reclamante alega en el escrito presentado a este Consejo que:

“La respuesta concede parcialmente el acceso a la información solicitada, no pronunciándose sobre el número de autorizaciones concedidas para acceder a las numerosas fincas contiguas a la vía A-8060 por no existir una base de datos actualizada, lo que resulta inadmisibles para una administración a la que corresponde la protección del dominio público, el control de las vías incluidas en el catálogo de carreteras de Andalucía y autorizar el acceso a las mismas desde fincas privadas colindantes. Asimismo, la respuesta se ha trasladado con manifiesta infracción del plazo establecido, por lo que procede identificar al empleado o autoridad y depurar la responsabilidad sancionadora correspondiente.”

Cuarto. Con fecha 26 de abril de 2019, el Consejo dirige escrito al reclamante comunicando la iniciación del procedimiento de resolución de la reclamación. El mismo día 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 de fecha 26 de abril de 2019 a la Unidad de Transparencia correspondiente.

Quinto. El 30 de abril de 2019 recibe el Consejo escrito por parte del interesado en el que se expone lo siguiente:

“Que habiendo recibido comunicación de la entrada en ese Consejo de las reclamaciones interpuestas por denegación de información pública y, advertidos errores materiales en las mismas, procedería su rectificación en los siguientes términos:

“[...] Reclamación 125/2019: dirigida a la Dirección General de Infraestructuras de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, en solicitud de información pública -denegada presuntamente- sobre el tramo de la A-8060 comprendido entre Pilas y Villamanrique, el reclamante recibió respuesta incompleta a su su solicitud con fecha 25.03.2019, contra la que interpuso reclamación con fecha 04.04.2019”.

Sexto. El 16 de mayo de 2019 tuvo entrada escrito del órgano reclamado en el que informa de lo siguiente:

“En relación con la reclamación 125/2019 interpuesta por D. [*nombre de la persona reclamante*] ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que ha sido enviada por el Consejo mediante oficio de fecha 25 de abril de 2019 en el que solicita la remisión de una copia del expediente derivado de la solicitud e informe al respecto, así como cuantos antecedentes, información o alegaciones se considere oportuno para ta resolución de la reclamación, se informa lo siguiente:

“En los motivos de la reclamación 125/2019 interpuesta el 20 de marzo de 2019 ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía se indica que no ha recibido respuesta a la solicitud de información que dio origen al expediente número EXP-2019/00000140-PID@.

“A este respecto, cabe señalar que con fecha 25 de marzo se envió correo electrónico al interesado indicando que:

«Mediante resolución de fecha 22/03,19 la Dirección General de Infraestructuras ha dado respuesta a su solicitud de acceso a la información pública que tuvo entrada en su registro el día 01/02/2019 con e/ número SOL-2019/00000254-PID@ y que dio origen al expediente número EXP-2019/OOQ00140W@.»



"Y adjuntando en el mismo copia de la resolución.

"Con fecha 27 de marzo el interesado acusó recibo del correo electrónico enviado,

"Se adjunta a este informe copia de todos estos documentos.

"La información solicitada por el reclamante el 01/02/2019 era la siguiente:

«En relación al tramo de la carretera A-8060 comprendido entre las localidades de Pilas y Villamanrique de la Condesa (Sevilla), al solicitante interesa saber:

«1º. - Cuándo se realizó la última actuación de desbroce de vegetación y limpieza de las cunetas, indicando, en su caso, la empresa adjudicataria, la referencia del expediente de contratación y el coste total.

«2º. - Si el deteriorado estado del firme de esta vía (baches, socavones) es compatible con la seguridad de los usuarios que habitualmente transitamos por la misma.

«3º. - Si se está tramitando expediente de contratación para la reposición del firme de esta vía en el tramo indicado.

«4º. - Si los numerosos accesos a las parcelas colindantes con esta vía cuentan con la preceptiva autorización administrativa, indicando el número de autorizaciones que se hubieren concedido, fecha de concesión y el órgano competente para su tramitación. »"

"La contestación que recibió al respecto según la resolución de fecha 22/03/2019 (la cual se adjunta) fue conceder si acceso parcial a la información con el siguiente contenido:

«1 º- La última actuación de desbroce y limpieza de cunetas se realizó en octubre del año pasado mediante el contrato denominado: "Control de vegetación en los márgenes de la Red Autonómica de Carreteras de Andalucía. Provincias de Córdoba y Sevilla." expediente 2017/000118 (7-AA-3117-CS), adjudicado a la UTE NAPAL-AGUEMA. La inversión en esta carretera fue de 876,00 euros.

«2º.- En esta carretera no ha sido detectado ningún tramo de concentración de accidentes en los últimos cinco años. Esta Consejería mantiene la vigilancia de su red de carreteras a través de sus efectivos garantizando la viabilidad en todas la



vías y actuando de manera inmediata donde sea necesario conforme a los recursos disponibles.

«3º.- No se está tramitando ningún expediente de reposición de firme en esta vía, actuándose en caso necesario por las brigadas de conservación en la vigilancia de la carretera y reparación de baches.

«4º.- A este respecto, cabe señalar que no existe en la Dirección General de Infraestructuras una base de datos actualizada con la que poder dar respuesta a esta cuestión. Los datos solicitados tampoco están disponibles en un informe ya realizado ni pueden obtenerse con un tratamiento informático de uso corriente de una base de datos.

«Para contestar a dicha pregunta sería necesario recabar la información sobre el terreno, en archivos, analizarla y emitir un informe al respecto, lo cual no parece estar dentro de la definición de información pública recogida en el artículo 2 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía:

“Información pública: 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”.

«Igualmente consideramos que la pregunta podría entrar en el ámbito de causas de inadmisión recogidas en el artículo 18 de la Ley 19/2013 , de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que incluye las relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

«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 su notificación, de conformidad con el artículo 33.1 de la Ley 1/2014 d, 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.»

“De igual forma, según el Estudio sobre la Doctrina del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los informes del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en materia transparencia (versión 3, diciembre de 2016), el Consejo andaluz ha sistematizado los requisitos para considerar que existe esta causa de inadmisión por información que requiera una acción previa de reelaboración,

“Así, afirma que hay reelaboración si (Resoluciones CTPDA 19/2016 y 64/2016)

“1. Se requiere un nuevo tratamiento de la información, que implique la elaboración de un documento ad hoc.

“2. La Justificación de la causa debe estar fundamentada en elementos objetivables organizativos, presupuestarios o funcionales.

“3. La información se debe recopilar de varias fuentes de información,

“4. Se carece de medios técnicos para extraer información”.

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 con la que el interesado pretendía acceder a diversa información concerniente al tramo de la carretera A-8060 comprendido entre las localidades de Pilas y Villamanrique de la Condesa (Sevilla).

La Administración interpelada otorgó el acceso en relación con tres de las cuatro específicas peticiones de información integrantes de la solicitud, pero no satisfizo la pretensión del ahora reclamante respecto de la cuarta, a saber: “Si los numerosos accesos a las parcelas colindantes con esta vía cuentan con la preceptiva autorización administrativa, indicando el número de autorizaciones que se hubieren concedido, fecha de concesión y el órgano competente para su tramitación”.

La Administración justificó su decisión denegatoria del acceso señalando que no existe “una base de datos actualizada con la que poder dar respuesta a esta cuestión”, y que “[l]os datos solicitados tampoco están disponibles en un informe ya realizado ni pueden obtenerse con un tratamiento informático de uso corriente de una base de datos”. Así, pues —prosigue su argumentación—, “[p]ara contestar a dicha pregunta sería necesario recabar la información sobre el terreno, en archivos, analizarla y emitir un informe al respecto...”; tarea que escapa a la definición de “información pública” recogida en el artículo 2 LTPA y que “podría entrar en el ámbito de causas de inadmisión recogidas en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG), que incluye las relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

Y, en fin, en su escrito de reclamación el interesado reprocha a la Administración que carezca de una base de datos actualizada al respecto, “lo que resulta inadmisibles para una administración a la que corresponde la protección del dominio público, el control de las vías incluidas en el catálogo de carreteras de Andalucía y autorizar el acceso a las mismas desde fincas privadas colindantes...”.

Tercero. Una vez delimitada la controversia, debemos comenzar apuntando que el objeto de la reclamación (actos autorizatorios de acceso a fincas colindantes desde una carretera) constituye inequívocamente “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia [art. 2 a) LTPA].

La concreta cuestión que hemos de resolver reside, por tanto, en determinar si la denegación del acceso puede justificarse en el artículo 18.1 c) LTAIBG, según el cual “[s]e inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: [...] Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.



Pues bien, como venimos sosteniendo de forma constante en nuestras decisiones (baste citar las Resoluciones 64/2016, FJ 3º; 75/2016, FJ 3º; 136/2016, FJ 3º; 8/2017, FJ 3º; 133/2018, FJ 3º), al determinar el alcance del concepto “acción de reelaboración” empleado por dicho art. 18.1 c) LTAIBG, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices que inferimos del Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

1º) *“La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información”.*

2º) *“La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario”.*

3º) Hay reelaboración *“cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba... [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información”.*

4º) Asimismo, nos hallamos en presencia de una “acción de reelaboración” cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud *“carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”.*

Y por lo que hace a la delimitación negativa del concepto, conviene especialmente destacar —en línea con el citado Criterio Interpretativo 7/2015— que la noción de “reelaboración” no implica *“la mera agregación o suma de datos [...], ni tampoco equivale a información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante”* (así, por ejemplo, Resolución 108/2018, FJ 5º).

Por lo demás, se trata de unas pautas hermenéuticas que han partido de las líneas directrices marcadas por el Tribunal Supremo en la arriba citada Sentencia nº 1547/2017, a saber, que *“[c]ualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013”* (Fundamento de Derecho Cuarto); y que no puede considerarse reelaboración la *“mera suma”* de los datos objeto de la solicitud (véase, por ejemplo, la Resolución 85/2018, FJ 3º).

Finamente, además de las pautas derivadas del referido Criterio Interpretativo, ha de tomarse en consideración lo que dispone respecto de esta causa de inadmisión la propia LTPA, a saber, que *“no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”* [art. 30.c)].



Como es obvio, la recién citada referencia del artículo 30.c) LTPA no puede conducir a la errónea conclusión de que pueda calificarse de “reelaboración” cualquier actividad destinada a hallar la información pretendida cuando ésta no se encuentra en bases de datos informatizadas, como sucede en el presente caso según alegó la Administración reclamada. Ciertamente, el hecho de que no se halle actualizada la información en la base de datos de la que dispone no excluye —como implícitamente parece reconocer la propia Dirección General— que pueda extraerse la misma de “otros archivos”. A este respecto, no debe soslayarse que existe un deber de buscar la información por parte de los sujetos obligados, cuyo alcance perfilamos en el FJ 3º de la Resolución 37/2016:

“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) 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”.

Así, pues, este deber de buscar la información donde quiera que pueda encontrarse obliga a la Administración a indagar al respecto en toda suerte de archivos que obren en su poder, cualquiera que sea su formato o soporte [art. 2.1 a) LTPA]. Y esta actividad en modo alguno puede reconducirse al supuesto previsto en el art. 18.1 c) LTAIBG, toda vez que —como señalamos líneas arriba— la noción de “reelaboración” no “equivale a información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante” (así, por ejemplo, Resolución 108/2018, FJ 5º).

Sin embargo, ese deber de buscar la información impuesto por la legislación reguladora de la transparencia se detiene precisamente aquí. Por tanto, si —como argumenta la Administración— dar una cabal respuesta a la solicitud exigiría, además de examinar los archivos, “recabar la información sobre el terreno”, no podemos sino declarar que tal tarea de buscar “sobre el terreno” los accesos a las parcelas colindantes en el tramo de carretera objeto de la reclamación escapa al concepto de “información pública” tutelado por nuestro sistema de transparencia; concepto que se ciñe a “los contenidos o documentos, cualquiera que sea formato



o soporte”, que ya obren en poder de la Administración interpelada “y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” [art. 2 a) LTPA].

En suma, a fin de satisfacer adecuadamente la pretensión del solicitante en el marco de la legislación reguladora de la transparencia, la Administración reclamada ha de agotar las posibilidades de hallar en los archivos que obren en su poder la información objeto de esta reclamación. Y, en la hipótesis de que no conste total o parcialmente la misma en tales archivos, deberá transmitir expresamente esta circunstancia al solicitante, sin que en ningún caso corresponda a este Consejo revisar si dicha información debería o no existir, ni enjuiciar la corrección jurídica de la eventual carencia de la misma (así, por ejemplo, Resoluciones 84/2016, FJ 2º; 101/2016, FJ 3º; 107/2016, FJ 3º; 115/2016, FJ 5º y 149/2017, FJ 4º).

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación interpuesta por XXX contra la Dirección General de Infraestructuras de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, por denegación de información pública.

Segundo. Instar a dicha Dirección General a que, en el plazo de un mes a contar desde que se notifique la presente resolución, ofrezca al solicitante la información objeto de la reclamación en los términos indicados en el Fundamento Jurídico Tercero, dando cuenta a este Consejo de lo actuado en el mismo plazo.

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