

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expte. 160/2022

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Escalante (Cantabria).

Información solicitada: Información sobre diversos asuntos municipales.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, en fecha 4 de noviembre de 2022 el ahora reclamante solicitó al Ayuntamiento de Escalante, al amparo de la *Ley 19/2013¹, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“Primero, copia por este medio del contrato o contratos, de asesoría urbanística desde 2011.

Segundo, copia de los informes técnicos y jurídicos, los primeros diez expedientes URBANISTICOS resueltos en cada anualidad desde el 1 de enero del 2011.

Tercero, Boletín Oficial en que se encuentran publicados los planos de ordenación del Planeamiento General.

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

Cuarto, copia por este medio de los contratos de letrados y procuradores desde el 1 de enero de 2011 con indicación de los Procedimientos en que hubieran intervenido por cuenta de este Ayuntamientos. Incluido el justificante de ingreso bancario de las correspondientes minutas.”

2. Ante la falta de respuesta por parte de la administración, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) el 13 de diciembre de 2022, con número de expediente RT/0962/2022 (Expediente 160/2022 en Gestiona).
3. El 27 de enero de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General del Ayuntamiento de Escalante, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 16 de febrero de 2023 se recibe respuesta por parte de la Alcaldesa, proponiendo la desestimación de la reclamación por concurrir las causas de inadmisión de la solicitud del artículo 18.1.c) y e) de la LTAIBG. En concreto, se indica lo siguiente:

“(…) TERCERO.- En el Ayuntamiento no existe un contrato en sí de asesoramiento urbanístico con esa denominación y contenido.

CUARTO.- El Planeamiento General la misma es información pública y accesible a través de la página Sistema de Información Urbanística en Cantabria (SIUCAN) - territorio de Cantabria y el planeamiento completo en la página Archivo de Planeamiento Urbanístico (AUCAN) - territorio de Cantabria, amén de la página oficial del BOC. En cuanto al planeamiento urbanístico en tramitación es accesible en la página web del municipio.(…)”

QUINTO.- hay que considerar que este Ayuntamiento con un solo funcionario en labores administrativas que ya tiene para atender la gestión diaria, tendrían que encargarse de acometer dicha tarea, extendiéndola sobre varios centenares de expedientes:

- Este personal, como primera labor, tendría que identificar y localizar los expedientes resueltos a lo largo de esas diez anualidades, valorando aquellos que son expedientes urbanísticos, licencias, órdenes de ejecución, ruina, disciplina, gestión, planeamiento, decidir qué hacer con los que se extienden a más de un año en materias como planeamiento y gestión urbanística, para así confeccionar un listado completo de los mismos, extrayendo los diez primeros de cada año, incoados o resueltos, pues no se sabe a qué se refiere la petición.

- A continuación, debería extraer de ellos los informes, documentos y datos que comprende la información solicitada por el ██████████, decidiendo si son informes

técnicos y jurídicos comprendidos en la petición los evacuados por otras administraciones.

- Dicha documentación debería ser, además, purgada, con el fin de eliminar de la misma cuantos datos personales allí obren.

- Una vez ordenada, la información obtenida deberá ser fotocopiada o escaneada y enviada al interesado.

- Abordar seguidamente todos los asuntos en los que se haya producido un pleito o informe o dictamen de letrado externo desde 2011, que haya podido dar lugar a minuta de un abogado o de un procurador y obtener de tesorería los justificantes de pagos de minutas, confeccionando un listado con los números de procedimiento en que han intervenido.

Sin esa ardua labor previa, de tratamiento o reelaboración que describimos, resulta imposible suministrar la información solicitada por el reclamante.

Esto es, dicha información tendría que elaborarse expresamente para dar cumplida respuesta al interesado, y a tal fin la Administración debería de hacer uso de las diversas fuentes y expedientes administrativos a los que hemos hecho anteriormente referencia.

(...)

Como hemos indicado ya, este Ayuntamiento carece de los medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información solicitada con la agilidad precisa, resultando por ello imposible proporcionarla en los términos y plazos que se viene a pretender en el presente supuesto.

A mayor abundamiento, téngase en cuenta, además, que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), no entró en vigor hasta el mes de diciembre de 2014, y que el interesado está solicitando datos generados a partir del año 2011, incorporados a documentos que, en su mayoría, no se encuentra aún informatizados, lo cual dificulta aún más, si cabe, la ardua tarea que aquél reclama realizar a esta Administración pública.

(...)

Así pues, aunque la mayor o menor carga de trabajo que conlleva la preparación de la información solicitada, no conduce sin más a que pueda inadmitirse la solicitud formulada por el [REDACTED], es obvio que para poder atender la misma, se vería afectada muy gravemente la gestión ordinaria del servicio público municipal, que prácticamente se paralizaría durante semanas, repercutiendo ello, de forma

negativa, en a la atención que, igualmente, ha de prestarse al resto de vecinos de este municipio.

Desde esta perspectiva, la información solicitada tiene un carácter abusivo, no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley que resulta de aplicación al caso.

(...)”

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG, en su artículo 12⁶, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.*»

Por lo tanto, la ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto está en posesión de un organismo

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

incluido en el ámbito de aplicación de la LTAIBG, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

Según se expresa en el preámbulo de la LTAIBG, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

De acuerdo con el citado artículo 13 de la LTAIBG, cabe concluir que la información solicitada debe considerarse «*información pública*», en la medida en que obre en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, quien dispondría de ella en el ejercicio de las competencias que le corresponden según la legislación vigente.

4. En el caso que nos ocupa, se trata de una solicitud que combina aspectos de urbanismo con otros referidos a la asesoría jurídica de la corporación local. Algunos de aquellos aspectos son objeto de publicidad por requerirlo así la propia normativa específica procedimental sobre planeamiento urbanístico, tal y como reconoce el ayuntamiento. Alguna de las peticiones tiene respuesta negativa, como la del ítem 1.

Como se ha indicado el Ayuntamiento de Escalante invoca la concurrencia de dos causas de inadmisión, en el caso de que se atiende el contenido de la solicitud que da origen a la reclamación: la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración, prevista en el artículo 18.1 c⁷ de la LTAIBG y el carácter abusivo de la solicitud, de conformidad con el apartado e) de ese mismo artículo.

Por lo que respecta a la reelaboración, este Consejo aprobó en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG⁸, el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre⁹, para delimitar el alcance de la noción de “reelaboración”.

La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a38>

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la LTAIBG, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.

Este planteamiento debe ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017.

“(…) Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley, de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992).

Asimismo, debe hacerse mención a la Sentencia del Tribunal Supremo 306/2020, de 3 de marzo, -recurso de casación núm. 600/2018- que señala lo siguiente:

“Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información

corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración”.

Por último, la Audiencia Nacional se ha pronunciado sobre la reelaboración en su sentencia de 31 de enero de 2022 en los siguientes términos:

“Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico.

Por ello, la petición de obtención de datos concretos que necesariamente deben figurar en los expedientes señalados por el solicitante de la información, no está comprendida en la excepción sobre la que se basa la sentencia de instancia”.

El ayuntamiento concernido considera la concurrencia de esta causa de inadmisión por el hecho de entender necesario hacer uso de diversas fuentes de información, necesitando la respuesta ser elaborada expresamente.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que la solicitud del ahora reclamante afecta a dos ámbitos materiales distintos que implican una gran actividad para un municipio: el urbanismo y la contratación pública. Además, es una información que se refiere a

fechas distintas de la actividad del ayuntamiento, algunas de ellas alejadas del momento actual y que, como indica el ayuntamiento, se corresponden con periodos de tiempo en los cuales los expedientes y documentos solicitados no se encontraban digitalizados. A estas circunstancias debe unirse el hecho de que alguna de la información solicitada debe ser objeto de publicidad activa. Todo ello supone que, para proporcionar el acceso a la información solicitada, sea necesario recabar, ordenar, separar, sistematizar, y finalmente, divulgar aquélla, tal y como ha indicado la jurisprudencia del Tribunal Supremo que debe tener lugar para hablar de reelaboración. A mayor abundamiento, toda esta actividad debe llevarse a cabo por un único funcionario en labores administrativas, con el consiguiente perjuicio que implicaría en la prestación de los servicios municipales.

A la vista de todo lo anteriormente expresado, entiende este Consejo que, tomando en consideración el contenido y alcance del derecho de acceso a la información y la finalidad perseguida con su reconocimiento, procede desestimar esta reclamación en la medida en que el desglose de información que se solicita, referida a ámbitos materiales distintos y con un elevado nivel de detalle, supone que para atender la solicitud resulta necesaria la elaboración de un informe ad hoc que comportaría un esfuerzo desproporcionado para la entidad local requerida en relación con el valor añadido que aportaría el detalle solicitado.

Desestimada la reclamación por los motivos expuestos no se considera necesario analizar el carácter abusivo de la solicitud.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente al Ayuntamiento de Escalante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹⁰, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹¹.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹².

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG
Número: 2023-0667 Fecha: 26/07/2023

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>