



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 07/02/2024
HASH: 03dcd886a9e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expte. 2486-2023

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Torija (Guadalajara).

Información solicitada: Declaraciones de intereses de los miembros de la Corporación Municipal y estado de tramitación de acciones públicas urbanísticas.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA parcial.

Plazo de ejecución: 30 días.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el 17 de junio de 2023 el ahora reclamante solicitó al Ayuntamiento de Torija, 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:

“Las declaraciones de intereses de los miembros de la corporación entrante con motivo de las elecciones celebradas el 28 de mayo de 2023. Las declaraciones de intereses de los miembros de la corporación saliente desde la de su toma de posesión en junio de 2015 hasta su cese. Que se comunique el estado de tramitación de todas las Acciones Públicas Urbanísticas presentadas por el compareciente ante el ayuntamiento desde la toma de posesión de la corporación saliente”.

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

RA CTBG
Número: 2024-0075 Fecha: 07/02/2024

2. Ante la falta de respuesta de la administración concernida, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) el 8 de agosto de 2023, registrada con número de expediente 2486-2023.
3. El 8 de agosto de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General del Ayuntamiento de Torija, al objeto de que pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 11 de septiembre de 2023 se recibe un escrito de alegaciones del Alcalde-Presidente de la misma fecha, que se pronuncia en los siguientes términos:

“(…) PRIMERO: De la correcta publicación de las declaraciones de bienes de los miembros de la corporación local en la sede electrónica del Ayuntamiento de Torija.

El interesado en su escrito de 17 de junio de 2023, bajo el registro de entrada n.º 2023-E-RE-700, solicita al Ayuntamiento de Torija (…).”

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece en su artículo 8 el deber de las administraciones de hacer pública la información relativa a:

«h) Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares”.

Asimismo, en su artículo 5.4 prevé que:

«4. La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización.»

En este sentido, las declaraciones de bienes solicitadas por el interesado se encuentran debidamente publicadas en la sede electrónica del Ayuntamiento de Torija, siendo accesibles a través del siguiente enlace

<https://torija.sedelectronica.es/transparency/a6049968-37a9-4003-8319-3ad3995d85c4/>

Por ello, el Ayuntamiento de Torija ha cumplido debidamente su deber de publicidad activa de la información relativa a las declaraciones de bienes debiendo desestimarse la reclamación presentada por el interesado.

SEGUNDO: La solicitud presentada por el interesado excede el ámbito objetivo del derecho a información pública previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Igualmente el interesado solicita “que se comuniquen el estado de tramitación de todas las Acciones Públicas Urbanísticas presentadas por el compareciente ante el ayuntamiento desde la toma de posesión de la corporación saliente.”

Con carácter inicial, debe destacarse que la solicitud presentada por el interesado no se encuentra amparada por el derecho de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En este sentido, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su artículo 12 establece que:

«Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley.

Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.»

La propia Ley en su artículo 13 define lo que es información pública estableciendo que:

«Se entiende por información pública 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».

El escrito presentado por el interesado solicitando se informe sobre el estado de tramitación de acciones públicas urbanistas no refiere a contenido o documento en los términos que establece la Ley de Transparencia y Buen Gobierno.

Por ello, la solicitud de acceso a información pública a través de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno no es el medio adecuado para obtener lo solicitado, debiendo ser desestimada la solicitud presentada.

TERCERO: Sobre el trabajo de reelaboración de la documentación interesada como causa de inadmisión de la solicitud presentada.

Si bien en el fundamento anterior se ha justificado que la solicitud presentada por el interesado de “que se comuniquen el estado de tramitación de todas las Acciones Públicas Urbanísticas presentadas por el compareciente ante el ayuntamiento desde la toma de posesión de la corporación saliente” debe ser desestimada por exceder el ámbito objetivo del derecho a información pública establecido por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tal solicitud debe ser igualmente inadmitida al concurrir la causa prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley.

En este sentido la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que serán inadmitidas a trámite las solicitudes de información “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

Para suministrar la información solicitada por el interesado el Ayuntamiento de Torija deberá de elaborar un documento ex novo, elaboración de documento que en nada se ve amparada por la Ley de transparencia y buen gobierno.

Esta necesidad de reelaborar la información solicitada se ve acrecentada por la falta de concreción de la solicitud presentada por el interesado.

Debe destacarse como el interesado no ha realizado el más mínimo esfuerzo de identificar las acciones públicas urbanísticas que haya podido presentar ante el Ayuntamiento de Torija en los últimos años, circunstancia que dificulta el trabajo de reelaboración que esta administración tendría que hacer.

Por ello, y con carácter subsidiario, la solicitud presentada por el interesado deberá ser inadmitida al concurrir la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”.

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.
- 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.
 - A tenor de lo dispuesto en su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. De este modo, su artículo 12⁶ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “información pública”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. En este sentido, el artículo 13 de la LTAIBG define la “información pública” 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 incluido en su ámbito de aplicación, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.
- De acuerdo con el citado artículo 13 de la LTAIBG, cabe concluir que la información solicitada debe considerarse *«información pública»*, puesto que obraría en poder de un

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>

sujeto obligado por la LTAIBG, el Ayuntamiento de Torija, que dispondría de ella en el ejercicio de las competencias que tiene legalmente reconocidas.

4. Como se desprende de los antecedentes, el Ayuntamiento de Torija ha proporcionado al reclamante una parte de la información solicitada. Sin embargo, respecto de la relativa al estado de tramitación de las acciones públicas urbanísticas ejercidas por el reclamante, alega que esta petición no se encuentra incluida en el ámbito de aplicación material de la LTAIBG, al no solicitarse el acceso a “*contenidos*” o “*documentos*” tal y como prevé el artículo 13 de la Ley, anteriormente citado.

A este respecto cabe indicar que el derecho de acceso a la información pública aparece configurado de forma amplia en el Capítulo III del Título I de la Ley, viéndose solamente limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, como se hace constar en el preámbulo de la LTAIBG. En cuanto al concepto de información pública ha sido objeto de interpretación por diversos órganos de control en el sentido de excluir peticiones tales como la expedición de certificaciones, valoraciones o pronunciamientos institucionales sobre una concreta cuestión, consultas sobre la normativa aplicable a un determinado supuesto, emisión de criterios o aclaraciones de la normativa aplicable, quejas y sugerencias, denuncias, o la solicitud de actuaciones materiales en el ejercicio de las competencias que corresponden a la Administración.

Fuera de ello, este concepto es interpretado de forma amplia de conformidad con el tenor y espíritu de la Ley, en aplicación de los criterios previstos en el artículo 3⁷ del Código Civil, poniéndose el acento en que la información se encuentre en poder de cualquiera de los sujetos obligados por la LTAIBG e interpretando la expresión “en poder de” no exclusivamente en un sentido material (de posesión fáctica), sino de obligación jurídica.

Por las razones expuestas, se estima que la información solicitada por el reclamante tiene la consideración de información pública, a los efectos del artículo 13 de la Ley, y por tanto, debe serle proporcionada siempre y cuando no se justifique la existencia de alguna causa de inadmisión o límite expresamente previsto.

5. Asimismo, la administración concernida también invoca la causa de inadmisión referida a la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración para poner la

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763#art3>

documentación solicitada a disposición del reclamante, recogida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG⁸.

En relación con esta causa de inadmisión, este Consejo aprobó en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG⁹, el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre¹⁰, para delimitar el alcance de la noción de “reelaboración”.

El contenido de este criterio debe ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

De ahí, que el Tribunal concluya que *«la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.»* Doctrina que es reiterada con posterioridad en la Sentencia, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se puntualiza que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*, y también en la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272).

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una *motivación clara y suficiente expresa y detallada* de la concurrencia de la causa de inadmisión de que se trate para poder controlar su aplicación justificada y proporcionada.

Si se constata la existencia formal de esa justificación, procede verificar si existe la aducida *necesidad de tratamiento previo o reelaboración*. Desde esta perspectiva no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a38>

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

(ECLI:ES:TS:2020:810) «(...) *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 (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de *reelaboración de la información pública*. Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de *«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(...)*».

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información *voluminosa*-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

En relación con esta doctrina, este Consejo entiende que la administración no ha fundamentado de manera clara y suficiente la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración para poner a disposición del reclamante la información solicitada, tal y como exige la jurisprudencia.

En este sentido, el Ayuntamiento de Torija no ha justificado que se trate de información pública “dispersa y diseminada”, o que requiera de una “*labor consistente en recabar, primero, ordenar y separar, después, sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*”, o que “*la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos*”, como ha indicado el Tribunal Supremo. Las dificultades invocadas por la administración concernida se refieren, por una parte, a la necesidad de elaborar un documento *ex novo*. Para satisfacer la petición de acceso del reclamante bastaría con enumerar las acciones públicas urbanísticas ejercidas por aquél indicando el estado en que se encuentra su tramitación. Por otra parte, se alega que la petición del solicitante adolece de falta de concreción, pero no se expresan las razones que determinarían tal inconcreción que, en todo caso, no debe conducir directamente a la inadmisión, sin antes pedir al solicitante que concrete la información que solicita, tal como exige el artículo 19.2 LTAIBG. En definitiva, no procede estimar que las razones alegadas por la administración concernida justifiquen que proporcionar la información solicitada requiera la realización de una acción previa de reelaboración, tal y como este concepto ha sido definido por el CTBG y los órganos judiciales.

En conclusión, a la vista de los argumentos precedentes y de la insuficiente justificación aportada por la administración concernida, este Consejo considera que no procede apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

No obstante, para poner a disposición del reclamante la información solicitada se concede un plazo amplio de 30 días, con el fin de no interferir en el normal funcionamiento de los servicios municipales.

Por lo expuesto, dado que la información solicitada tiene la condición de información pública, a los efectos del artículo 13 de la LTAIBG, anteriormente citado, y que el Ayuntamiento de Torija no ha justificado la aplicación de alguno de los límites previstos en los artículos 14¹¹ y 15¹² de la LTAIBG, ni la concurrencia de una causa de inadmisión

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a14>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a15>

del artículo 18¹³, este Consejo debe proceder a estimar parcialmente la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada frente al Ayuntamiento de Torija.

SEGUNDO: INSTAR al Ayuntamiento de Torija a que, en el plazo máximo de treinta días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Comunicación del estado de tramitación de todas las acciones públicas urbanísticas presentadas por el reclamante ante el ayuntamiento desde la toma de posesión de la corporación saliente.

TERCERO: INSTAR al Ayuntamiento de Torija a que, en el mismo plazo máximo de treinta días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

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 gobierno¹⁴, 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁵.

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-administrativa¹⁶.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>