

## Resolución RT 212/2022

**N/REF:** RT 0176/2022

**Fecha:** La de la firma.

**Reclamante:** [REDACTED], en representación de la Asociación de Industriales de Mallorca (ASIMA).

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ayuntamiento de Palma.

**Información solicitada:** Información relativa al gasto en mantenimiento en los polígonos de Son Castello y Can Valero durante el ejercicio 2019, por partidas diferenciadas.

**Sentido de la resolución:** ESTIMATORIA.

**Plazo de ejecución:** 20 días hábiles.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 2 de marzo de 2022 el reclamante solicitó al Ayuntamiento de Palma, al amparo de la *Ley 19/2013<sup>1</sup>, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (en adelante, LTAIBG), la siguiente información en relación con los polígonos de Son Castelló y Can Valero:

«[...] solicitamos a este Ayuntamiento información sobre el gasto en mantenimiento durante el ejercicio 2019 de las siguientes partidas, con el mayor detalle posible y separado por cada polígono:

*Abastecimiento de agua potable*

*Saneamiento*

*Recogida de residuos sólidos urbanos*

*Alumbrado público*

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

*Limpieza viaria*

*Señalización horizontal y vertical*

*Semaforización*

*Jardinería*

*Mantenimiento de viales*

*Mantenimiento urbano de infraestructuras públicas*

*..y cualquier otro "Gasto de Mantenimiento" que debiera ser imputado como tal en los mencionados polígonos..»*

2. Ante la ausencia de respuesta por parte de la Administración municipal, el día 7 de abril de 2022 el solicitante presentó, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con número de expediente RT/0176/2022.
3. En esa misma fecha, 7 de abril de 2022, el CTBG remitió el expediente a la Secretaría General del Ayuntamiento de Palma, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El día 5 de mayo de 2022 se recibe oficio de 5 de mayo del Departamento de Calidad y Atención a la Ciudadanía, del que cabe extraer lo siguiente:

«[...]

*En relación a dicha solicitud, desde el Departamento de Infraestructuras de este Ayuntamiento, como unidad responsable de parte de la información requerida, que comprendería la relativa a alumbrado público, jardinería y mantenimiento de viales y de infraestructuras públicas, se ha indicado que no se dispone de la misma en los términos solicitados ya que no se cuenta con los datos que se piden, es decir, con los costes de mantenimiento segregados por barrio o calle, ni con un sistema que realice de forma automatizada dicha segregación de datos. En todo caso, se comunica que se trataría de un trabajo específicamente realizado para la contestación de la solicitud, que requeriría de medios técnicos de los que no se dispone, como tampoco del personal y recursos necesarios para atenderlo. Así, informan desde dicho Departamento, sería muy laborioso realizar una separación por contrato y calle que permitiera conocer los costes de mantenimiento funcional, preventivo o conductivo, además de que habría que identificar todas las actuaciones de correctivo, tanto de brigadas como de contratistas, e ir filtrando calle por calle, dado que no existe una identificación exclusiva del polígono, sino que se inscribe en un conjunto de barriadas.*

*Al respecto, cabe señalar que la propia LTAIBG, en su artículo 13, establece 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" y*

determina, en el artículo 18.1c), que se inadmitirán a trámite aquellas solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

De acuerdo con el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, del CTBG, relativo a las causas de inadmisión de solicitudes de información que requieran para su divulgación una reelaboración, y tal y como se indica también en distintas resoluciones, como en la resolución 613/2018, de 23 de enero del CTBG, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión “puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o la entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad 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 debe añadirse que en este caso, no se estaría (o no solamente) ante la problemática que podría derivarse de una solicitud de información voluminosa, en cuyo caso se prevé la posibilidad de ampliar el plazo para resolver y notificar de acuerdo con el artículo 20.1 LTAIBG, ni de la necesidad de anonimizar o disociar datos de carácter personal, supuestos que no implicarían, de acuerdo con el criterio antes indicado, la reelaboración a la que se refiere el artículo 18 LTAIBG.

En este caso concreto, para poder facilitar la información solicitada, es decir, los datos referentes al gasto de mantenimiento desglosados por diferentes conceptos relativos específicamente a dos polígonos industriales determinados, al no disponer de dicha información ya desagregada, sería necesaria la realización de un trabajo de explotación y clasificación mediante un programa informático o base de datos (u otro medio técnico) que permitiera extraer dicha información con el desglose solicitado, medios de los que no se dispone según se comunica por parte del Departamento responsable de la información solicitada, de manera que el consecuente tratamiento y clasificación manual o parcialmente automatizada de toda la cantidad de datos solicitada y la necesidad de llevar a cabo estas operaciones de segregación específicas para atender la solicitud supondría una acción de reelaboración, lo que no podría llevarse a cabo sin paralizar el resto de la gestión del departamento correspondiente, impidiéndose así la adecuada atención del servicio público encomendado, por lo que sería de aplicación la causa de inadmisión anteriormente mencionada. Así se desprende igualmente de la resolución RT 0338/2021 del CTBG, según la cual justifica la invocación de dicha causa de inadmisión el hecho de que, al no disponerse de un programa informático o base de datos que permita extraer la información solicitada, “la información debe elaborarse expresamente para dar una respuesta, y que, en los términos empleados por la jurisdicción contencioso-administrativa, concurre el presupuesto de que “la información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, segregación e interpretación” (Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9, de 25 de abril de 2016).

Asimismo, en la resolución R 0187/2018 del CTBG, aunque en base a la aplicación de la causa de inadmisión contenida en el artículo 18.1e), se señala, en el marco de múltiples solicitudes relativas a obtener una gran cantidad de datos de forma desglosada, que “constituye causa de inadmisión de la solicitudes de acceso cuando estas puedan llegar a

*colapsar, por su volumen, los servicios al ciudadano y provocar una desatención de las funciones que normalmente tiene encomendadas la Administración, por suponer un esfuerzo desproporcionado en relación a los medios materiales y humanos de que se dispone.” Y, como se indica en la misma resolución, en Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional se señala que “El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias 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 todo ello, se solicita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la desestimación de la reclamación presentada respecto de la información indicada.*

*Asimismo, según se ha señalado, la restante información solicitada correspondería en parte al Departamento de Movilidad Sostenible de este Ayuntamiento y en otra parte a la empresa pública Empresa Municipal de Aguas y Alcantarillado SA, de manera que se ha remitido este mismo requerimiento al mencionado departamento municipal y a la empresa pública a fin de que confirmen si disponen de los datos solicitados, por lo que su respuesta se comunicará al CTBG tan pronto como se reciba.*

[...]»

Cabe añadir que los días 30 de mayo y 5 de agosto de 2022 —mediante oficios de 27 de mayo y de 25 de julio, respectivamente— el Departamento de Calidad y Atención a la Ciudadanía del Ayuntamiento de Palma ha remitido a este Consejo la siguiente información:

- Informe emitido por el Departamento de Movilidad del Ayuntamiento de Palma, en el que se pormenorizan los gastos de mantenimiento correspondientes a la señalización horizontal y vertical y semaforización en los polígonos de Son Castelló y Can Valero durante 2019.
- Informe emitido por la empresa pública Empresa Municipal de Aguas y Alcantarillado, S.A., en el que se consignan los datos de los que dispone respecto de los costes correspondientes a la recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria, agua potable, alcantarillado, pluviales, agua regenerada y servicios comunes en los citados polígonos durante 2019.

## 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 Gobierno<sup>2</sup>, el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup> 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 LTAIBG<sup>4</sup>, 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 convenio<sup>5</sup> 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 12<sup>6</sup>, 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 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.

4. Entrando en el fondo de la cuestión, el objeto de la presente reclamación se circunscribe al gasto de mantenimiento, durante el ejercicio 2019, de una serie de partidas, con el mayor detalle posible y desglosado por polígono.

En lo que respecta a los gastos relativos a las partidas correspondientes al abastecimiento de agua potable, saneamiento, recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria, así como a las de señalización horizontal y vertical y semaforización, el Ayuntamiento de Palma ha facilitado la información en fase de alegaciones, tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de la presente resolución.

Preguntado el reclamante en fecha 9 de agosto de 2022 sobre su conformidad con la información suministrada, no se ha pronunciado al respecto, de lo que se desprende su

---

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

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

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

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

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

aprobación tácita. No obstante, cabe señalar que lo apropiado hubiese sido facilitar la información directamente al solicitante en el plazo legalmente fijado de un mes desde que la administración recibiese la solicitud de acceso, conforme a lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG.

En cuanto al gasto en mantenimiento durante el ejercicio 2019 del resto de las partidas en los polígonos de Son Castello y Can Valero —alumbrado público, jardinería, viales e infraestructuras públicas—, cabe concluir que la información solicitada debe considerarse «información pública» con arreglo al artículo 13 de la LTAIBG, puesto que obraría en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, el Ayuntamiento de Palma, que dispondría de ella en el ejercicio de las competencias que el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>7</sup>, confiere a los municipios.

En el presente caso, como se ha indicado en los antecedentes, el Ayuntamiento concernido esgrime, en su escrito de alegaciones, la concurrencia de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.c)<sup>8</sup> de la LTAIBG, —conforme al cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración— para no facilitar la información solicitada.

Al objeto de delimitar el alcance de la noción de «reelaboración», este Consejo aprobó, en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG<sup>9</sup>, el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre<sup>10</sup>.

La primera consideración que se induce del artículo 18 de la LTAIBG y de los argumentos contemplados en el CI/007/2015, de 12 de noviembre, se refiere al hecho de que el citado precepto legal enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información que se configuran como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de ello, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto ha de llevarse a cabo a través de la técnica de la subsunción, de acuerdo con la cual a «un supuesto de hecho» le corresponde «una consecuencia jurídica». De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de un supuesto de «reelaboración» —supuesto de hecho— a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG —consecuencia jurídica—.

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392#a25>

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

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

<sup>10</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

En relación con el argumento esgrimido por el Ayuntamiento en su escrito de alegaciones de 5 de mayo de 2022, debemos recordar que, con arreglo al citado criterio interpretativo, «*[l]a reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la 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 Ley 19/2013, 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, procede recordar lo señalado en la Sentencia del Tribunal Supremo 306/2020, de 3 de marzo, –recurso de casación núm. 600/2018–:

*«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, (...).*»

O, como señala la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en su reciente sentencia de 31 de enero de 2022 (Recurso Nº: 0000030/2021):

*«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.*

*[...].*

*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.*»

A la luz de las sentencias citadas, y toda vez que se trataría de documentación que, por su homogeneidad, obraría en poder de un órgano administrativo definido, el Departamento de Infraestructuras del Ayuntamiento de Palma –y no dispersa «*en una pluralidad indeterminada*

de registros o archivos»—, la labor de recabar la información, que el Ayuntamiento de Palma considera reelaboración— constituiría una «reelaboración básica o general» que no quedaría integrada en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

A tenor de lo expuesto, este Consejo considera que nos hallamos ante una solicitud amparada por la LTAIBG, por lo que procede estimar la reclamación presentada respecto a la información no aportada en fase de alegaciones.

### III. RESOLUCIÓN

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

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada, por constituir su objeto información pública en virtud de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

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

- Costes de mantenimiento durante el ejercicio 2019 en los polígonos de Son Castello y Can Valero respecto de las siguiente partidas —con el mayor detalle posible y desglosado por polígono—:
  - Alumbrado público.
  - Jardinería.
  - Viales.
  - Infraestructuras públicas.

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

De acuerdo con el artículo 23.1 de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*<sup>11</sup>, la reclamación prevista en el artículo 24 del mismo texto legal 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 Públicas*<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>13</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>