



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

N/REF: RT/0395/2018

FECHA: 18 de enero de 2019

**ASUNTO: Resolución de las Reclamación presentada 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 respuesta a la Reclamación RT/0395/2018 presentada por [REDACTED], el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito de 13 de agosto de 2018, el ahora reclamante presentó solicitud de información ante el Ayuntamiento de Grávalos (La Rioja) con el objeto de obtener determinada información:

*“Conocer acerca de la concesión de la actividad para la gestión de las piscinas municipales del Ayuntamiento de Grávalos durante las temporadas 2017 y 2018, en concreto acerca de la continuidad o no de la misma empresa en el cometido y en su caso el motivo por el que hubiera podido cesar la concesión. Así mismo, en relación a lo anterior es voluntad conocer acerca de qué manera se están cubriendo actualmente los servicios de socorrismo, portería, control de accesos, limpieza, conservación y reparación ordinaria de bienes, equipos e instalaciones de las mencionadas piscinas municipales de Grávalos. De lo anterior ruego que en la medida de lo posible se me aporte la información que pueda ser oportuna para en su caso actuar como proceda”.*

2. Al no haber recibido contestación, con fecha 14 de septiembre de 2018, el interesado formuló reclamación ante este Consejo al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en adelante LTAIBG.
3. Mediante escrito de 20 de septiembre de 2018, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este organismo, se dio traslado del expediente al Secretario Interventor del Ayuntamiento de Grávalos a fin de que, en

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



el plazo de quince días hábiles, formularsen las alegaciones que estimasen por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las mismas.

Con fecha 17 de octubre se recibió un escrito con las alegaciones del Ayuntamiento de Grávalos, en el que comunicaba que la solicitud de información había sido resuelta, en sentido desestimatorio, el 1 de octubre y en el que se argumentaba, en síntesis, lo siguiente:

(...)

*“Resulta manifiesto que de la solicitud del interesado se desprende, que no desea tener acceso a la información obrante en este Ayuntamiento respecto de la materia que desea conocer, sino que pretende que por el Ayuntamiento de Grávalos se le informe de los extremos que desea conocer de la materia concreta solicitada, una vez sea previamente reelaborada dicha información por el Ayuntamiento y así mismo resulta manifiestamente repetitiva respecto de la solicitud presentada por [REDACTED], ambos solicitantes curiosamente viven en el mismo inmueble y plantean dos solicitudes con la misma finalidad, por los mismos medios e incluso con la misma reclamación.*

*El Ayuntamiento de Grávalos, Municipio con una población de 170 habitantes aproximadamente, carece de los medios personales y materiales suficientes y adecuados para atender en los plazos legalmente establecidos la solicitud de la interesada, puesto que el único personal existente en régimen de acumulación de funciones es el Secretario-Interventor con un tiempo de dedicación parcial, por lo que manifiestamente resulta imposible atender solicitudes del tipo a la planteada por la interesada, puesto que las mismas precisan de la reelaboración de la información obrante en esta Administración, cuestión esta incompatible con las necesidades de los servicios básicos de esta Administración que apenas pueden ser atendidos.*

*Así mismo en las fechas en que se realizó la petición por la interesada, el personal del Ayuntamiento estaba disfrutando del periodo vacacional que legalmente le corresponde, lo que así mismo determinó la imposibilidad de atender la solicitud planteada”.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto *“salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo*



establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley". Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

*"1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. (...).*

*2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias".*

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el artículo 16 de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja establece que el órgano competente para conocer las reclamaciones frente a las resoluciones expresas o presuntas de las solicitudes de derecho de acceso a la información pública es el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno integrado en la Administración General del Estado, conforme a lo establecido en el apartado 2 de la Disposición adicional cuarta de la LTAIBG.

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad Autónoma de La Rioja suscribieron el pasado 22 de febrero de 2016 un Convenio para la atribución del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 LTAIBG respecto de las resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los organismos y entes vinculados o dependientes de ambas y por las entidades integradas en el sector público autonómico o local.

3. El artículo 12 de la LTAIBG 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 la propia LTAIBG. Por su parte, en el artículo 13 de la reiterada LTAIBG se 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.*

A tenor de los preceptos mencionados, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque el mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

En virtud de ambos preceptos este Consejo considera que la información solicitada por el reclamante tiene la consideración de información pública, puesto



que está en posesión de un órgano obligado por la LTAIBG, como es el Ayuntamiento de Grávalos.

4. Debe procederse a continuación al análisis de las causas invocadas por el Ayuntamiento de Grávalos para desestimar la solicitud de información recibida.

Como se ha indicado en los antecedentes de esta resolución se invocaron las causas de inadmisión de los artículos 18.1 c) y e) de la LTAIBG, referidas a la necesaria acción previa de reelaboración y a solicitudes manifiestamente repetitivas. Sobre ambas causas este Consejo ya ha dictado criterios de interpretación, en concreto el CI/007/2015, de 12 de noviembre, sobre reelaboración y el CI/003/2016, de 14 de julio, sobre solicitudes repetitivas o abusivas.

Con respecto al primero de ellos, el CI/007/2015, de 12 de noviembre, debe señalarse que en él] se delimita el concepto de “reelaboración” en el sentido de que *«debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración»*. De modo que, continúa el reiterado CI/007/2015, *«[s]i por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”»*.

En atención a esta premisa, añade el CI/007/2017, la causa de inadmisión *«puede entenderse aplicable cuando al información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o 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»*. Formulando, en definitiva, las siguientes consideraciones:

- a. *La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.*
- b. *La reelaboración supone un tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o 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.*
- c. *La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada.*

Por su parte, la jurisdicción contencioso-administrativa ya ha tenido ocasión de delimitar el alcance de esta causa de inadmisión. En primer lugar, cabe recordar que, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 señala en su



Fundamento de Derecho Sexto que la causa de inadmisión de las solicitudes de información contemplada en el artículo 18.1.c) «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.» En segundo lugar, a esta necesidad de motivar la concurrencia de la causa de inadmisión de referencia, cabe añadir que su aplicación ha de tener en cuenta, además, la configuración del derecho de acceso a la información pública «como un auténtico derecho público subjetivo» derivado de los artículos 12 y 13 de la LTAIBG que precisa una aplicación estricta y no extensiva, según se contempla en el Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia núm. 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid. En tercer lugar, el artículo 13 de la LTAIBG reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, «pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía.» - Fundamento de Derecho Quinto de la Sentencia núm. 60/2'017, de 21 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid- . Y, finalmente, en cuarto lugar, 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» - 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-.

Consecuencia que se deriva del artículo 18 de la LTAIBG y del aludido Criterio Interpretativo estriba en el hecho de aquel precepto 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 tal premisa la aplicación de las causas de inadmisión al caso concreto debe realizarse a través de la técnica de la subsunción de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. La forma de proceder en el caso que ahora nos ocupa, en suma, consistirá en esclarecer si la información objeto de la pretensión se trata de un supuesto de reelaboración -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) -consecuencia jurídica-.

A juicio de este Consejo, deben analizarse las dos cuestiones antes señaladas:

Primero, en cuanto a que deba “*elaborarse expresamente para dar una respuesta*”. Si bien es cierto que la solicitud del interesado está formulada en términos que pueden llevar a equívoco con la emisión de un informe, parece evidente que aquélla se refiere a información de la que dispone el Ayuntamiento, el cual puede cumplir con lo solicitado con la mera remisión al interesado de los diferentes contratos públicos de concesión existentes. Esa documentación debe complementarse con la explicación, caso de que no estuviera reflejado en el



expediente del contrato, de los motivos por los cuales ha habido (caso de que así haya sido) un cambio en la empresa encargada de la gestión del servicio.

Segundo, en cuanto que el “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”, no parece que se dé esa circunstancia a pesar la carestía de medios humanos que señala el Ayuntamiento en su escrito de 17 de octubre. Esa carestía de medios puede justificar, como así se señala, que las solicitudes de derecho de acceso, u otras parcelas de gestión municipal, no sean atendidas en el plazo legalmente establecido, pero no para determinar en este caso la imposibilidad material de proporcionar una información de la que dispone el Ayuntamiento.

En consecuencia, no procede estimar la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

Por lo que respecta al carácter repetitivo de la solicitud, el CI/003/2016, de 14 de julio, establece que:

*En los términos de la Ley, para que la solicitud pueda ser inadmitida, se requiere. A) Que sea repetitiva y B) Que esta característica sea manifiesta. Por lo tanto, y toda vez que es requisito derivado de los términos en los que se pronuncia la Ley que la solicitud sea, no sólo repetitiva sino que lo sea manifiestamente, procede interpretar qué se entiende por solicitud manifiestamente repetitiva:*

*Una solicitud será **MANIFIESTAMENTE repetitiva** cuando de forma patente, clara y evidente:*

- *Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.*

*En todo caso, la repuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de reclamación o recurso contencioso-administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.*

- *Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.*
- *El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.*



- *Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.*
- *Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información.*

*Para mayor claridad, pueden tenerse en cuenta las siguientes reglas complementarias:*

- *Cuando se trate de peticiones cuyo texto sea coincidente, habrá de tenerse en cuenta que, en ningún caso, la concurrencia de varios demandantes solicitando una misma información ha de considerarse reiterativa por la simple coincidencia del texto, que puede deberse a la aprobación de modelos, formularios o plantillas facilitadoras del ejercicio de derecho de acceso individual respecto a cuestiones que pueden afectar a una o varias personas o bien a colectivos. En estos casos, es obligatorio considerar cada peticionario individualmente.*
- *Si la petición es colectiva y entre los que la suscriben hubiera uno o varios peticionarios que ya hubieran presentado anteriormente una solicitud susceptible de ser considerada reiterativa de acuerdo con los supuestos arriba mencionados, solamente se aplicará la causa de inadmisión a dicha o dichas personas, continuando la tramitación respecto al resto.*
- *Hay que tener en cuenta que, por tratarse de un acto que pone fin al procedimiento, la respuesta a la solicitud habrá de ser motivada. La motivación incluirá la referencia a la respuesta o respuestas anteriores de las que trae causa la decisión de inadmitir.*

A juicio de este Consejo, el hecho de que dos personas hayan solicitado idéntica o muy similar información no supone por sí misma que se esté ante una solicitud repetitiva. De los supuestos anteriormente mencionados el único que cabría argumentarse por la administración es el referido a solicitudes que *“coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos”*. No obstante, a este respecto debe señalarse que el CI/003/2016 señala asimismo que *“cuando se trate de peticiones cuyo texto sea coincidente, habrá de tenerse en cuenta que, en ningún caso, la concurrencia de varios demandantes solicitando una misma información ha de considerarse reiterativa por la simple coincidencia del texto, que puede deberse a la aprobación de modelos, formularios o plantillas facilitadoras del ejercicio de derecho de acceso individual respecto a cuestiones que pueden afectar a una o varias personas o bien a colectivos”*.

Resulta perfectamente defendible que el cambio en la gestión de la piscina municipal de Grávalos es algo que afecta no sólo al ahora reclamante sino al resto de habitantes de la localidad es decir, a varias personas o colectivos, como se decía anteriormente, quienes tienen derecho a conocer los motivos por los cuales



ha existido tal cambio. Por esta razón, no se admite tampoco la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la LTAIBG.

5. A la vista de lo expuesto con anterioridad y de que la información solicitada puede considerarse como información pública se concluye que procede estimar la presente reclamación y poner a disposición del reclamante información sobre:

La concesión de la actividad para la gestión de las piscinas municipales del Ayuntamiento de Grávalos durante las temporadas 2017 y 2018.

Explicación acerca de la continuidad o no de la empresa que prestaba el servicio y en su caso el motivo por el que hubiera podido cesar la concesión.

Forma en la que se están cubriendo los servicios de socorrismo, portería, control de accesos, limpieza, conservación y reparación ordinaria de bienes, equipos e instalaciones de las piscinas municipales de Grávalos.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], por ser el objeto de su solicitud información pública, de conformidad con lo dispuesto en Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

**SEGUNDO: INSTAR** al Ayuntamiento de Grávalos a que en el plazo máximo de veinte días proporcione al interesado la información solicitada y no satisfecha incluida en el fundamento jurídico 5º de esta Resolución. En idéntico plazo deberá remitirse al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la documentación enviada a la interesada.

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 Gobierno, 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 Públicas.

En consecuencia, contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

EL PRESIDENTE DEL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO  
P. V (ARTÍCULO 10 DEL REAL DECRETO 919/2014)







EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Francisco Javier Amorós Dorda

