



Resolución 34/2018, de 23 de febrero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0170/2017/ reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de San Miguel del Arroyo (Valladolid)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 24 de agosto de 2017, tuvo registro de entrada una solicitud de información pública dirigida por XXX al Ayuntamiento de San Miguel del Arroyo (Valladolid).

En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“/.../ Interesa al objeto de esta parte que se remita relación detallada, indicando fecha, objeto y sentido (otorgando o denegando) de las licencias urbanísticas que se hayan solicitado dentro del término municipal de San Miguel del Arroyo en los últimos cuatro años, así como copia de las mismas (sic).”

En la fecha de presentación de la reclamación, la solicitud indicada no había sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 30 de octubre de 2017, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Recibida la reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de San Miguel del Arroyo poniendo de manifiesto la recepción de la misma y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada reclamación.

Con fecha 15 de noviembre de 2017, se recibió la contestación del Ayuntamiento de San Miguel del Arroyo a nuestra solicitud de informe, mediante la cual puso en nuestro conocimiento que por Resolución de Alcaldía nº 99/2017, dictada en fecha 10 de noviembre de 2017, se acordó la inadmisión de la solicitud de acceso a la información presentada por XXX por motivos de reelaboración y del carácter de información abusiva del objeto de la solicitud.

Por lo que se refiere al motivo de reelaboración, se expone que la pretensión del solicitante supone una necesaria y previa tarea de recopilación de la información municipal a lo largo de distintos años y de numerosos expedientes administrativos y que el Ayuntamiento no puede realizar un trabajo



de elaboración y ordenación de información conforme a los particulares intereses del solicitante, quien pretende obtener un trabajo administrativo (una relación), que nada tiene que ver con la transparencia.

En cuanto al motivo de información abusiva, se alude al concepto de abuso de derecho del art. 7.2 del Código Civil y se precisa que dicha solicitud tiene carácter abusivo, debido a que, de ser atendida y dado que el Ayuntamiento solo cuenta con dos personas que realizan tareas administrativas, ello obligaría a paralizar el resto de la gestión municipal, impidiendo la atención justa y equitativa del trabajo por parte del personal y, asimismo, afectaría a la debida atención del servicio público.

Cuarto.- Con fecha 20 de noviembre de 2017 tiene entrada una comunicación del reclamante, en la cual, tras haber recibido la resolución expresa del Ayuntamiento de San Miguel del Arroyo de inadmisión de su solicitud de información, manifiesta su disconformidad con la misma y solicita que su reclamación inicial sea ampliada teniendo en cuenta los nuevos argumentos jurídicos realizados después de tener constancia de la resolución expresa de su solicitud.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado 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. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido interpuesta por quien se encuentra legitimado para ello, puesto que se trata de la misma persona que presentó la solicitud de información.

Cuarto.- La reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello en el art. 24.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Quinto.- El objeto de la solicitud presentada puede ser calificado como "información pública" de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la LTAIBG. Este precepto 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". En consecuencia, la información pública requerida por el ciudadano (información relativa a licencias urbanísticas) se corresponde con documentos que obran en el Ayuntamiento.

Asimismo, como premisa básica, procede señalar que el art. 12 LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la misma Ley. Esto es, la exigencia de la condición de interesado al ciudadano que presenta la solicitud de información pública, en modo alguno puede constituir una causa o motivo que fundamente la denegación del acceso por parte de la Administración destinataria de la solicitud de información.

En este sentido, es necesario recordar que el art. 17.3 LTAIBG expone lo siguiente:

“El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en



cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud”.

Sexto.- Estudiado el objeto de la solicitud de información, deben distinguirse dos cuestiones diferenciadas. Por un lado, si procede estimar la solicitud de relación, con indicación de fecha, objeto y sentido favorable o desfavorable, de las resoluciones emitidas sobre solicitudes de licencias urbanísticas en los últimos 4 años, y, por otro lado, la procedencia del acceso a las copias de dichas licencias.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, se trata de valorar si la emisión por el Ayuntamiento de San Miguel del Arroyo de la “relación detallada” requerida en la solicitud de información formulada por el reclamante tiene encaje en la causa de inadmisibilidad del art. 18.1 c) LTAIBG, relativa a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

En relación con esta concreta causa de inadmisión, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, ha manifestado lo siguiente:

*“En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, **mediante resolución motivada.***
(...)

En cuanto al concepto de reelaboración, 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. (...)

*...el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que **puede entenderse aplicable cuando la 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”.***

Respecto del concepto de reelaboración, el CTBG se ha pronunciado en numerosas ocasiones y la interpretación que realiza de dicha causa de inadmisión ha quedado recogido en numerosas resoluciones, como, por ejemplo, la R-0515-2016, de fecha 6 de marzo de 2017, de la cual se deduce lo siguiente:



- Será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material, aplicables al caso concreto, debiendo, por tanto, motivar adecuadamente la necesidad de proceder a una acción previa de reelaboración por la que se responda a la solicitud de información presentada
- En cuanto al concepto de reelaboración, 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. Si 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”.
- 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 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.
- No se puede entender que sea necesario volver a elaborar algo cuando la información que pide el solicitante es información que la Administración a la que se solicita dicha información tiene la obligación legal de proporcionársela con todo detalle a un organismo responsable de su control.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 11 de septiembre de 2017, reiterando lo expuesto en la Sentencia de la misma Sección de 24 de enero de 2017, ha realizado la siguiente argumentación jurídica (Fundamento de Derecho Cuarto):

*“La Ley 19/2013 ha venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud de información, es decir, la acreditación de un interés legítimo (art.17.3), como se deducía del viejo art.35h y 37 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre del PAC, hasta la nueva redacción dada por dicha Ley 19/2013. **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 30/92)”.

El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (Resolución 71/2017, de 31 de mayo) ha mantenido que una solicitud de información sobre expedientes de protección de la legalidad urbanística, con indicación de los casos en que se ha aperturado expediente sancionador, de los que han sido resueltos expresamente y notificados y de aquellos en que se ha acordado la demolición de las construcciones, supone reelaborar la información.

En efecto, el Consejo andaluz (Fundamento Jurídico Cuarto) manifiesta que atender la solicitud supondría realizar un análisis de cada expediente para informar sobre los extremos solicitados, por lo cual resulta claro que la estimación de la pretensión del reclamante supondría un nuevo tratamiento de la información. Por ello, es parecer del citado Consejo que la admisión de la concreta petición de lo solicitado exigiría un estudio individualizado completo de dichos expedientes y que habría que volcar dicha información en un documento *ad hoc*, lo cual implica reelaborar la información.

Pues bien, a tenor de los razonamientos jurídicos expuestos, la solicitud formulada por XXX de relación detallada, con indicación de fecha, objeto y sentido -favorable o desfavorable- de las resoluciones emitidas sobre solicitudes de licencias urbanísticas en los últimos 4 años, al constituir dicha relación un documento nuevo que ha de ser emitido por el Ayuntamiento con base en información que, si bien obra en poder de la entidad local, ha de extraerse de una pluralidad de procedimientos, expedientes o soportes de otro tipo, constituye un supuesto de reelaboración.

Por ello, a nuestro juicio, nos encontramos ante una dispersión de la información desde un punto de vista objetivo, la cual da lugar a la causa de inadmisión de reelaboración, en tanto que la información requerida por XXX ha de elaborarse expresamente por el Ayuntamiento haciendo uso de diferentes fuentes de información.

Séptimo.- Cuestión distinta de la anterior, es la relativa al acceso a la copia de las solicitudes de licencias urbanísticas tramitadas por el Ayuntamiento de San Miguel del Arroyo en los últimos 4 años.

En este caso, se trata de valorar si procedería desestimar la solicitud de las copias, por tener la solicitud, tal y como se informa por el Ayuntamiento de San Miguel del Arroyo, carácter abusivo. En este caso, el Ayuntamiento motiva su criterio en el hecho de que solamente dispone de dos empleados



públicos que realizan tareas administrativas, lo cual impediría la debida atención del servicio público y la atención justa y equitativa del trabajo por parte del personal municipal. Asimismo, se considera que se trata de una petición excesiva que no está justificada con la finalidad de la Ley.

Entendiendo que la solicitud de las copias de las licencias, con base en lo establecido en la LTAIBG, en principio, ha de ser estimada, ha de valorarse si la solicitud presentada tiene el carácter de compleja, abusiva o voluminosa, por cuanto en estos supuestos procedería inadmitir la solicitud.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio interpretativo CI/005/2015, de 14 de octubre, sobre actuación ante solicitudes de información complejas o voluminosas, indica que la Ley requiere para que concurra esta circunstancia tanto el volumen de los datos o informaciones requeridas, como la complejidad de obtener o extraer los mismos, algo que no ha sido convenientemente motivado por el Ayuntamiento de San Miguel del Arroyo con relación a la solicitud de copias de licencias presentada por XXX.

Por otra parte, tampoco parece que la solicitud de información tampoco puede ser calificada de abusiva, concepto delimitado en el criterio interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en los siguientes términos:

“2.2. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.”

El artículo 18.1.e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

*1. Así, una solicitud puede entenderse **ABUSIVA** cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*

— *Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.*

— *Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos*

— *Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*



- *Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

- 2. *Se considerará que la solicitud está **JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando se fundamenta en el interés legítimo de:*
 - *Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos*
 - *Conocer cómo se toman las decisiones públicas*
 - *Conocer cómo se manejan los fondos públicos*
 - *Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*

*Consecuentemente, **NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando:*

- *No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
- *Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.*
- *Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.”*

En la resolución de Alcaldía, de fecha 10 de noviembre de 2017, de inadmisión de la solicitud de acceso a la información pública presentada por XXX se alude genéricamente al “volumen de trabajo existente de gran consideración” y a los supuestos perjuicios que ocasionaría en la atención al servicio público estimar la pretensión del reclamante, dado que únicamente se dispone de dos personas para realizar tareas administrativas.

Pues bien, teniendo en cuenta que la pretensión del reclamante de acceso a las copias de las solicitudes de licencias urbanísticas está justificada con la finalidad de la LTAIBG en los términos expuestos en el Criterio Interpretativo antes citado y que el Ayuntamiento de San Miguel del Arroyo no motiva convenientemente el carácter abusivo de la solicitud, esto es, ni cita indicadores objetivos ni realiza una ponderación razonada (se desconoce tanto el número de copias de licencias que tendrían que ser facilitadas al reclamante y no se concretan en modo alguno cuáles son los efectos perjudiciales que ocasionaría sobre el servicio público la labor de realización de las copias requeridas por el reclamante), consideramos que las copias requeridas por XXX deben serle facilitadas.

En este orden de cosas y ante las presuntas dificultades de gestión administrativa que, según el Ayuntamiento de San Miguel del Arroyo, provocaría la realización de las copias requeridas por el reclamante, conviene recordar que el art. 20.1 LTAIBG permite ampliar el plazo máximo de resolución de las solicitudes de acceso a la información pública por otro mes, en el caso de que el



volumen o complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

Como hemos señalado con anterioridad, el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de acceso a la información pública a “todas las personas”, no concurriendo, a tenor de la información obrante en nuestro poder, ninguna de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, ni tampoco una posible vulneración de los límites al derecho de acceso contemplados en los artículos 14 y 15, **excepción hecha de lo relativo a los datos identificativos de personas físicas que aparezcan en aquellas licencias**. Por este último motivo, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, si en los documentos a los que se pide acceder constasen datos personales que deban ser objeto de protección, el acceso debe realizarse previa disociación de los mismos, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

Octavo. - Finalmente, procede referirse a la forma en la cual se debe llevar a cabo en este caso el acceso a la información pública solicitada. Al respecto, debemos tener en cuenta que el artículo 22.1 de la LTAIBG establece como preferente el acceso por vía electrónica, salvo que el solicitante haya señalado expresamente otro medio. En el caso aquí planteado y puesto que el solicitante de la información proporciona una dirección de correo electrónico, se puede enviar la información por esta vía, previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en los documentos, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas (artículo 15.4 de la LTAIBG), como ya se ha indicado.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del citado artículo 22 de la LTAIBG y sin perjuicio del principio general de gratuidad del acceso a la información, la expedición de copias puede dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,



RESUELVE

Primero.- Estimar parcialmente la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de San Miguel del Arroyo (Valladolid).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución se deben **remitir por correo electrónico al solicitante la copia de las licencias urbanísticas solicitadas en los últimos cuatro años en el término municipal de San Miguel del Arroyo, previa disociación de los datos de carácter personal que aparezcan en aquellas.**

Tercero.- Notificar esta Resolución al **autor** de la reclamación y **al Ayuntamiento de San Miguel del Arroyo.**

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 124.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contra esta Resolución cabe la interposición de un recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.m LJCA).

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Fdo.: Javier Amoedo Conde