



RESOLUCIÓN 164/2022, de 4 de marzo
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Artículos:	2 y 24 LTPA; 18.1. e) LTAIBG.
Asunto:	Reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Málaga por denegación de información pública.
Reclamación:	304/2021
Normativa y abreviaturas:	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)

ANTECEDENTES

Primero. La persona interesada presentó, el 25 de febrero de 2021, la siguiente solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Málaga:

“En base a la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno y a la Ley 1/2014. de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, solicito a la Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras Públicas e infraestructuras de Málaga, los documentos de los contratos de cesiones de uso, derechos de superficie, concesiones demaniales y patrimoniales y ventas de suelo e inmuebles de titularidad municipal suscritos por el Ayuntamiento de Málaga desde el año 2003 o el primer año del que dispongan de esta información hasta la actualidad. (...)”.



Segundo. El Ayuntamiento de Málaga remite a la persona interesada el 15 de marzo de 2021 respuesta a su solicitud de información, en lo que ahora interesa:

“Asunto: Solicitud de información de cesiones de uso de suelo, derechos de superficie, etc.

“El Sr. [*nombre de la persona interesada*] solicita información sobre cuatro materias desde el año 2003: cesiones de uso de suelo, derechos de superficie, concesiones demaniales y patrimoniales y ventas de suelo e inmuebles, y en concreto solicita los documentos de los contratos de los mismos.

“Unos pocos días antes, otra persona realizó petición de información sobre tres de las cuatro materias anteriores desde el año 2000: concesiones de suelo e inmuebles demaniales y patrimoniales, cesiones de uso de suelo e inmuebles demaniales y patrimoniales y derechos de superficie de suelos e inmuebles demaniales y patrimoniales y los datos que solicitaba son la elaboración de listas en las que hay que introducir datos en 13 campos.

“La información que se solicita no se encuentra disponible, no consiste, por ejemplo, en un determinado expediente que se desea consultar, sino que es una información de tal magnitud, los expedientes de los últimos 18 años en este caso, que requiere de un proceso de elaboración utilizando recursos humanos durante un largo período de tiempo, recursos escasos que habría que detraer de la actividad administrativa que se desarrolla en el Servicio de Patrimonio Municipal para poder escanear todos los documentos de los contratos administrativos o escrituras públicas de los expedientes de los últimos 18 años y también elaborar las listas con los 13 requisitos de los expedientes de los últimos 21 años.

“Conforme a lo establecido en el artº 13 ‘*Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas*’ de la Ley 39/2015 quienes cuenten con capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos:

“d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

“La LTAIBG, en su artículo 12, 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’.

“Es necesario tener presente, entre las causas de inadmisión, la señalada en concreto en el art. 18.1 e) de la LTAIBG, según la cual Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

“En este sentido cabe traer a colación la Resolución de 30 de abril de 2018 de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, entre otros extremos, señala:

“El ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia (por todas, se destaca la Sentencia de 1 de febrero de 2006 (RJ 2006, 711) (rec. núm. 1820/2000). Esta doctrina jurisprudencial se basa en la existencia de unos límites impuestos al ejercicio de los derechos, límites de orden moral, teleológico y social.

“Se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos:

“(1) Aparentemente es correcta pero representa, en realidad, una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y (2) Genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios.

“Además, de la base fáctica debe resultar patente (a) una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo); y (b) una circunstancia objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (anormalidad en el ejercicio del derecho).

“Aplicada esta doctrina al derecho de acceso a la información, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a), aprobó el Criterio Interpretativo CI/003/2016, que se pronuncia 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 (LEG1889, 27) 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.

"En el mismo sentido, la Ley de Transparencia Pública de Andalucía (Ley 1/2014 de 24 de junio) reconoce el derecho de acceso estableciendo en su artº 8 las obligaciones para aquellas personas que pretendan ejercitar el mismo, estableciendo:

"Artículo 8. Obligaciones Las personas que accedan a información pública en aplicación de lo dispuesto en la presente ley estarán sometidas al cumplimiento de las siguientes obligaciones:

"a) Ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho.

"b) Realizar el acceso a la información de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, concretándose lo más precisamente posible la petición. A estos efectos la Administración colaborará con la persona solicitante en los términos previstos en el artículo 31.

"En otro orden de cosas, señalar que conforme a la Ley de Transparencia Pública de Andalucía (Ley 1/2014 de 24 de junio) en el Portal de la Transparencia se publica información sobre aquellos negocios jurídicos que en base a la Ley de Bienes de las



Entidades Locales de Andalucía en concordancia con la legislación de contratación pública se realizan por esta Administración Local sobre sus bienes, todo ello, en virtud del principio de publicidad activa que dicha Ley reconoce como instrumento para facilitar la transparencia de la actuación de los poderes públicos.

“Por todo lo anterior se considera motivada la denegación de la solicitud planteada por Don [nombre de la persona interesada].

“En uso de las atribuciones que me confieren las competencias recogidas en el artículo 13.10 de los vigentes Estatutos de la GMU, a la vista de lo que antecede, y en los términos previstos en el referido Informe-Propuesta, por la presente

“RESUELVO:

“Primero: Denegar a D. [nombre de la persona interesada], el acceso a la información solicitada en los términos recogidos en los apartados anteriores.

“Segundo: Que se notifique al interesado»”.

Tercero. El 13 de abril de 2021 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la respuesta recibida:

“El pasado 25 de febrero de 2021 registré una solicitud de acceso a la información pública en la Sede Electrónica del Ayuntamiento de Málaga, con número 2021/130046, relativa a «los documentos de los contratos de cesiones de uso, derechos de superficie, concesiones demaniales y patrimoniales y ventas de suelo e inmuebles de titularidad municipal suscritos por el Ayuntamiento de Málaga desde el año 2003 o el primer año del que dispongan de esta información hasta la actualidad». El 15 de marzo de 2021 se me notificó la resolución denegatoria del Coordinador General de Urbanismo y Vivienda y Gerente de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Málaga (GMU), con expediente 24-2021.

“El Servicio de Patrimonio Municipal del Ayuntamiento de Málaga considera que mi solicitud e [sic] información pública supone un ejercicio abusivo de este derecho, y para ello menciona en su resolución denegatoria una solicitud realizada «unos pocos días antes» por otra persona. Esta circunstancia no justifica su negativa a ofrecerme la información, puesto que el Criterio Interpretativo CI/003/2016 con asunto «Causas de inadmisión de solicitudes de información: solicitud de información repetitiva o abusiva» sostiene en su punto 2.1 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 (...). En estos casos, es obligatorio considerar a cada peticionario individualmente».

“Además, el Servicio de Patrimonio Municipal del Ayuntamiento de Málaga no ha explicitado en su resolución denegatoria una «ponderación razonada y basada en indicadores objetivos» para considerar mi solicitud como abusiva, ni la ha justificado convenientemente. Hay que tener en cuenta que Criterio Interpretativo CI/003/2016 en su punto 2.2 «Respecto del carácter abusivo de la petición de información» deja claro que:

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

“Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información (...) y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente».

“El Servicio de Patrimonio Municipal se excusa para denegar la solicitud de información en que mi petición se refiere a una «información de tal magnitud, los expedientes de los últimos 18 años en este caso, que requiere de un proceso de elaboración utilizando recursos humanos durante un largo período de tiempo, recursos escasos que habría que detraer de la actividad administrativa que se desarrolla en el Servicio de Patrimonio Municipal». El Criterio Interpretativo CI/007/2015, con asunto «Causas de inadmisión de solicitudes de información: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. (Artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013)» deja claro en su punto 2 que ante la solicitud de «información voluminosa», que es aquella «cuyo ‘volumen o complejidad’ hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante (...) no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver». Por ello, si Patrimonio Municipal consideraba que se trataba de una información voluminosa o que requería algún tipo de trabajo, podría haber optado por ampliar el plazo de respuesta o incluso haber contactado conmigo para solicitar aún más tiempo para conceder el acceso a la información.

“Recordemos también la Sentencia 47/2020, de 13 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, PO 107/2019, que se pronuncia así: «(...) el volumen o el esfuerzo que debe realizarse para proporcionar la información no puede considerarse



como un elemento de juicio determinante a la hora de rechazar el acceso a la información y no debe confundirse con una acción de reelaboración de la información. (...) Tampoco cabe oponer que el Ministerio debería destinar un funcionario a tiempo completo para revisar todas las solicitudes, pues las dificultades de organización que tenga la Administración no le eximen de atender sus funciones, en línea con lo afirmación del Consejo de Transparencia de que se requiere de ciertas labores administrativas para identificar y poner a disposición del interesado la información solicitada».

“El Servicio de Patrimonio Municipal justifica su negativa a proporcionar la información solicitada basándose en la «Resolución de 30 de abril de 2018 de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno», sin ofrecer información más específica para identificarla.

“Entiendo que Patrimonio Municipal se refiere a las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comprendidas entre la R/0053/2018 y la R/0080/2018. Sin embargo, la consulta de la resolución R/0071/2018 revela que no existe semejanza alguna entre la situación de mi solicitud de información pública y la descrita en la resolución del CTBG:

“«a lo largo de 2017, el Reclamante ha presentado 51 solicitudes de información, en su mayor parte múltiples, referidas a diferentes líneas regulares. (...) El hecho de que las diferentes solicitudes se presenten de manera incesante, antes de haberse recibido contestación a las anteriores e incluso antes de que transcurra el plazo de contestación; el que se soliciten datos repetidos y que ya le han sido proporcionados y se trate de antiguas concesiones que ya están extinguidas unido al hecho de que la Administración, como es el caso, carece de los medios necesarios para hacerlo para sí misma, no está justificado que lo haga sistemáticamente para el reclamante (...). Asimismo, hay que poner de manifiesto que las solicitudes de información han generado las posteriores 18 reclamaciones ante este Consejo de Transparencia, que se están actualmente tramitando. (...) Es decir, a nuestro juicio, queda acreditado el volumen de solicitudes que el hoy reclamante ha dirigido a la Administración y, en concreto, al MINISTERIO DE FOMENTO».

“Además, la resolución del Servicio de Patrimonio Municipal hace referencia al artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para argumentar que mi petición no está «justificada con la finalidad de la Ley». Sin embargo, el artículo 2.2 del Criterio Interpretativo CI/003/2016 afirma que una 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»

“Mi solicitud de información responde a un interés legítimo de conocer los criterios bajo los que actúa la administración pública de Málaga y cómo se produce la toma de decisiones sobre la gestión de bienes públicos y su cesión a terceros, por lo que sin duda está justificada con la finalidad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Además, considero que la publicidad de esta información permite ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, como plantea el artículo 1 de la Ley 19/2013.

“La resolución denegatoria sostiene que «conforme a la Ley de Transparencia Pública de Andalucía (Ley 1/2014 de 24 de junio) en el Portal de la Transparencia se publica información sobre aquellos negocios jurídicos que en base a la Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía en concordancia con la legislación de contratación pública se realizan por esta Administración Local sobre sus bienes, todo ello, en virtud del principio de publicidad activa que dicha Ley reconoce como instrumento para facilitar la transparencia de la actuación de los poderes públicos». Sin embargo, mi solicitud de información pública se produce porque precisamente los documentos solicitados, relativos a «los contratos de cesiones de uso, derechos de superficie, concesiones demaniales y patrimoniales y ventas de suelo e inmuebles de titularidad municipal suscritos por el Ayuntamiento de Málaga», no se encuentran en el Portal de Transparencia de dicho Ayuntamiento.

“Con su resolución denegatoria, el Servicio de Patrimonio Municipal del Ayuntamiento de Málaga incumple el artículo 15 de la Ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía, que recoge la obligación de la administración de hacer pública la información relativa a contratos, convenios y subvenciones públicas. Este incumplimiento también alcanza el artículo 15.1 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Málaga, que recoge el «derecho a acceder a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea (...) el tipo de soporte material en que figuren».

“Por otro lado, tampoco considero que exista ninguna causa objetiva o comprobable que pueda llevar al Servicio de Patrimonio Municipal a considerar que no he cumplido mi derecho de acceso a la información pública en base a «los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho» que recoge la Ley 1/2014 en su artículo 8.a). Reitero mi voluntad de colaboración y adaptación al formato de entrega y plazos que requiera el Servicio de Patrimonio Municipal de



la GMU para cumplir su obligación de ofrecer esta información pública, ante estas supuestas limitaciones que menciona. No hay que olvidar que el artículo 31.2 de la Ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía, relativo al «Derecho de auxilio y colaboración», garantiza que «El personal al servicio de estas entidades está obligado a ayudar e informar a las personas que lo requieran sobre la forma y el lugar en que pueden presentar sus solicitudes de acceso a la información».

“Por estas razones considero plenamente legítima mi solicitud de información pública, por lo que ruego y solicito al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía que me conceda el acceso a la información solicitada en el expediente 2021/130046 en el formato en que se encuentre disponible”.

Cuarto. Con fecha 30 de abril de 2021, el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación y con esa misma fecha se solicitó al Ayuntamiento reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada, asimismo, por correo electrónico de fecha 30 de abril de 2021 a la Unidad de Transparencia correspondiente.

Quinto. El 12 de mayo de 2021 tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento reclamado remitiendo expediente e informando lo siguiente:

“En relación con la reclamación interpuesta por D. [*nombre de la persona interesada*] ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, relativa a la solicitud de acceso a la información formulada a esta Administración Municipal, adjunto se envía copia del expediente foliado y con su índice, conformado por las actuaciones realizadas por el Servicio de Patrimonio Municipal y el Servicio de Calidad y Atención Ciudadana de esta Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructuras.

“Respecto a la referida reclamación, este Servicio se reitera en el informe emitido el 10 de marzo de 2021.

“La petición del Sr. [*nombre de la persona interesada*], guarda relación con la formulada por otra persona que también ha interpuesto reclamación ante el Consejo de Transparencia, SE-297/2021, con la diferencia, tal como se cita en el informe, de que mientras aquél solicita copia de documentación del grueso de los expedientes tramitados en los últimos 18 años, ésta solicita que se le facilite información elaborada en listas con datos desglosados en 13 campos



por un periodo de 21 años y en las mismas materias que demanda el Sr. [*nombre de la persona interesada*], excluyendo las Ventas.

“Nadie le niega el derecho a la información a estas personas, pero el ejercicio de ese derecho, tal como ellas lo interpretan, supone paralizar una buena parte de la actividad de este Servicio, ya de por sí totalmente desbordada, pues con los medios técnicos y recursos humanos disponibles difícilmente se puede afrontar la carga de trabajo a la que hay que hacer frente cada día.

“Y no es una cuestión que se pueda solucionar, como ambos indican en sus reclamaciones, ampliando el plazo para responderles, pues el problema persiste a lo largo del tiempo ya que las peticiones son generales, sin que acoten un amplio abanico temporal y de expedientes, lo que conllevaría que la parte administrativa deba abandonar por completo el trabajo ordinario para abordar la tarea de preparación de expedientes de las últimas dos décadas que permitan extraer y facilitar la información solicitada”.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, “[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Según establece el artículo 24 LTPA todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Esto supone que rige una regla general de acceso a la información pública, que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación.



Así ha venido por lo demás a confirmarlo el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera): *“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...”* (Fundamento de Derecho Sexto).

Tercero. El ahora reclamante pretendía el acceso a “los contratos de cesiones de uso, derechos de superficie, concesiones demaniales y patrimoniales y ventas de suelo e inmuebles de titularidad municipal suscritos por el Ayuntamiento de Málaga desde el año 2003 o el primer año del que dispongan de esta información hasta la actualidad”. Y no cabe albergar la menor duda de que la información objeto de la solicitud constituye “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, pues define como tal a “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” [art. 2 a) LTPA].

El órgano reclamado inadmitió la solicitud de información, una vez interpuesta la reclamación, con base en el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG).

Cuarto. Con carácter general, esta información acerca del patrimonio inmobiliario de la entidad municipal es objeto de publicidad activa, por mandato del apartado 3 del artículo 10 de la LTPA que establece que *“Las entidades locales de Andalucía publicarán, además, la información cuya publicidad viene establecida en la Ley 5/2010, de 11 de junio, así como las actas de las sesiones plenarias”*.

Así, el artículo 54 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía enumera en su apartado 1 las materias sobre las que se establece la obligación, por parte de los ayuntamientos, de publicar en su sede electrónica las disposiciones y actos administrativos generales que versen sobre ellas, al objeto de *“garantizar a la ciudadanía el acceso a la información sobre la actuación municipal, así como su transparencia y control democrático, así como facilitar la información intergubernamental y complementando lo dispuesto por la legislación*



básica sobre procedimiento administrativo común". Entre estas materias se encuentra (letra i) "el Patrimonio de las entidades locales, incluyendo las que afecten a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz".

Pero el hecho de que la publicación de la relación de los bienes inmuebles que sean propiedad de la entidad local (o sobre los que ostenten algún derecho real) sea una específica obligación de publicidad activa no impide -claro está- que cualquier ciudadano pueda solicitar dicha información a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, como ha sucedido en el presente caso, toda vez que se conceptúa como "información pública" toda suerte de "contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones" [art. 2 a) LTPA].

Quinto. El Ayuntamiento alegó en la respuesta remitida a la persona interesada la causa de inadmisión contenida en el apartado e) del artículo 18.1 LTAIBG -solicitud abusiva-. Este Consejo viene sosteniendo que pueden tildarse de tales aquellas que han partido de una aproximación objetiva a esta noción, en el sentido de que la consideración de tal no puede anudarse a la circunstancia de que la misma la haya presentado un solicitante que de forma insistente ejercita su derecho de acceso ante la misma Administración. Bajo este prisma, podrían considerarse abusivas aquellas solicitudes que, "en sí mismas consideradas, entrañen una utilización manifiestamente injustificada, inadecuada o impropia de la LTPA" (Resoluciones 37/2016, FJ 5º; 85/2018, FJ 4º; 133/2018, FJ 5º). Y, ciertamente, no es posible apreciar tal circunstancia en el presente caso.

Este Consejo viene entendiendo que "no cabe equiparar lisa y llanamente la petición de una información voluminosa con la causa de inadmisión ex art. 18.1 e) LTAIBG" (Resolución 85/2018, FJ 4º). Tan sólo como una "posibilidad excepcional" hemos admitido que entre en juego esta causa de inadmisión en relación con aquellas "peticiones de información que, dado su excesivo volumen o la extrema dificultad que conlleva su examen, pueden entrañar una desmesurada carga para la autoridad pública interpelada hasta el punto de entrañar un serio obstáculo al normal desenvolvimiento de sus funciones" (Resolución 181/2018, FJ 4º). Posibilidad excepcional que, como argumentamos en este mismo fundamento jurídico, se sometía al cumplimiento de los siguientes requisitos:

"En primer lugar, recae sobre el sujeto al que se dirige la solicitud la tarea de argumentar y acreditar el carácter manifiestamente irrazonable de la carga administrativa que le supone atender a la petición en cuestión. Motivación explícita de la cantidad desproporcionada de examen e investigación requerida para afrontar la



solicitud que, además, debe fundamentarse en datos objetivos. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, han de ser tomados en consideración el número y naturaleza de los documentos objeto de la petición, en el bien entendido de que un cuantioso número no predetermina necesariamente una desmesurada carga de trabajo, ya que ésta depende asimismo de la dedicación que precise un adecuado examen de los mismos. Asimismo, cabe ponderar a este respecto el periodo de tiempo al que se extiende la solicitud, pues la pretensión de abarcar un elevado número de años puede hacer irrazonable una petición que, aisladamente considerada, resultaría plenamente atendible sin mermar el regular funcionamiento de la institución.

“Y en segundo término, y de conformidad con lo establecido en el arriba transcrito artículo 8 b) LTPA, antes de acordar sin más la inadmisión a limine de la solicitud la Administración ha de agotar la vía de la colaboración para dar ocasión al interesado a que acote en términos razonables su petición inicial, armonizándose así en la medida de lo posible la pretensión del solicitante con el normal desenvolvimiento de la actividad propia del órgano interpelado.”

Requisitos que, evidentemente, no se han acreditado en el presente supuesto, por lo que no puede catalogarse la solicitud como abusiva. Y es que el Ayuntamiento, tal y como indica el reclamante, no ha realizado ninguna actuación que permita al interesado colaborar en la precisión de su pretensión inicial, por lo que no concurriría los dos requisitos exigidos para entender aplicable esta causa de inadmisión.

Sexto. Sin embargo, y pese a lo indicado anteriormente, este Consejo no puede obviar que los argumentos utilizados por el Ayuntamiento tanto en su resolución reclamada y en las alegaciones en fase de alegaciones justificarían la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG (acción previa de reelaboración).

En relación con la aplicación de esta causa de inadmisión, debemos partir del presupuesto al que hizo referencia el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera): *«Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013» (Fundamento de Derecho Cuarto).*”



Según venimos sosteniendo de forma constante en nuestras decisiones (baste citar las Resoluciones 64/2016, FJ3º; 75/2016, FJ 3º; 136/2016, FJ 3º; 8/2017, FJ 3º; 133/2018, FJ 3º; 14/2020, FJ 3º), al determinar el alcance del concepto “acción de reelaboración” empleado por dicho art. 18.1 c) LTAIBG, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices que inferimos del Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

1º) *“La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información”.*

2º) *“La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario”.*

3º) Hay reelaboración *“cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba... [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información”.*

Asimismo, nos hallamos en presencia de una “acción de reelaboración” cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud “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 por lo que hace a la delimitación negativa del concepto, conviene especialmente destacar —en línea con el citado Criterio Interpretativo 7/2015— que la noción de “reelaboración” no implica *“la mera agregación o suma de datos [...], ni tampoco equivale a información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante”* .

Y a la vista de la petición del reclamante y de la respuesta ofrecida, este Consejo considera que resultaría de aplicación la causa de inadmisión indicada, por los motivos que se indican a continuación.

Sin perjuicio del volumen más o menos elevado de información solicitada, el Ayuntamiento resolvió la solicitud indicando que la información no existía tal y como la había solicitado el reclamante, siendo necesario localizar y seleccionar los expedientes incluidos en la petición, extraer de cada expediente generado durante los últimos 18 años los documentos solicitados y proceder a su digitalización y posterior anonimización de datos



personales que pudiera contener. Todo ello implicaría lógicamente, dado el tamaño del patrimonio del Ayuntamiento, un elevado uso de recursos materiales y humanos para la elaboración de la información tal y como se había solicitado, que excedería desde luego de la mera suma o agregación de datos. Todo ello justificaría la aplicación de la causa de inadmisión en este supuesto.

Este Consejo debe precisar que el volumen de la información solicitada, tal y como indica el reclamante citado el Criterio Interpretativo 7/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no es motivo *per se* para la aplicación de la causa de inadmisión. Pero tal y como el Criterio añade, lo cual comparte este organismo *“No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos. ante un supuesto de reelaboración”*. Por ello, el elevado volumen de información solicitado debido al período del que se solicita la información (18 años) y el tamaño del Ayuntamiento, justifican que esta circunstancia debe ser tomada en cuenta para la valoración de la aplicación de la causa de inadmisión, ya que a nuestro juicio concurren los supuestos que exigen una acción previa de reelaboración.

Pero tal y como hemos venido sosteniendo en anteriores resoluciones, es requisito exigible para que el órgano o entidad interpelada aplique esta causa de inadmisión que realice y acredite un esfuerzo razonable para la localización de la información solicitada. Así, en la Resolución 151/2019, de 10 de mayo, afirmábamos:

“...la legislación de transparencia reclama de las autoridades públicas que desplieguen el esfuerzo razonablemente posible para atender las solicitudes de información y, en consecuencia, puedan responder, en los plazos previstos, de forma completa y ajustada a los términos de las peticiones formuladas por la ciudadanía. Las entidades sujetas a las exigencias de lo que se ha dado en denominar “publicidad pasiva”, y por tanto responsables de su cumplimiento [art. 6.c) de la LTPA], deben realizar una tarea de búsqueda de los “contenidos o documentos” que obren en su poder y se hayan elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, con independencia de cuál sea su “formato o soporte” [art. 2 a) de la LTPA]. Los sujetos obligados, en suma, han de estar en condiciones de acreditar que sus esfuerzos de búsqueda de la información han sido rigurosos y exhaustivos y que han explorado todas las vías razonables para localizar los contenidos o documentos requeridos.”

Y en este supuesto, el Ayuntamiento podría haber puesto a disposición del reclamante al menos la información que ya estuviera publicada, en cumplimiento de las obligaciones de



publicidad activa previstas en los artículos 10.3 LTPA, antes citado y 15 a) LTPA (contratación pública), y de otras obligaciones de publicidad que pudieran existir. Y es que parte de la información solicitada (*“los documentos de los contratos de cesiones de uso, derechos de superficie, concesiones demaniales y patrimoniales y ventas de suelo e inmuebles de titularidad municipal suscritos por el Ayuntamiento de Málaga desde el año 2003 o el primer año del que dispongan de esta información hasta la actualidad”*) deben estar publicados en cumplimiento de las obligaciones indicadas, así como de las establecidas en la normativa de contratación pública, a partir de las fechas en que resultaron de aplicación las respectivas obligaciones.

Por ello, este Consejo considera que el Ayuntamiento deberá poner a disposición de la persona reclamante la información solicitada que ya esté publicada, para lo que podrá utilizar la previsión del artículo 22.3 LTAIBG, que establece que, si la información ya ha sido publicada, la resolución que resuelva la solicitud de acceso podrá limitarse a indicar cómo puede accederse a ella; pero no es menos verdad que, según la línea doctrinal seguida constantemente por este Consejo, dicha indicación debe reunir determinados requisitos:

«... en ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica a portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario que se concrete la respuesta. Esta podrá redireccionarle a la información de publicidad activa siempre que, tal información satisfaga totalmente la información solicitada pero deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y leve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas» (por todas, Resolución 33/2016, FJ 4º)».

En consecuencia, la entidad reclamada podrá optar entre proporcionar a la interesada directamente la información solicitada; o bien identificar el link o enlace exacto que dé acceso de forma directa e inequívoca a la información que, según el órgano reclamado, obra en la página web.

En el caso de que exista un buscador, la respuesta deberá explicar el modo en que localizar la información solicitada o incluir literalmente los enlaces que permitan acceder a los resultados de la búsqueda.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la documentación referida, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia al ahora reclamante.



En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la reclamación interpuesta por XXX, contra el Ayuntamiento de Málaga, por denegación de información pública.

Segundo. Instar al Ayuntamiento de Málaga, a que, en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, ponga a disposición de la persona reclamante la información indicada en el Fundamento Jurídico Sexto, en sus propios términos.

Tercero. Instar al Ayuntamiento de Málaga, a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.