



RESOLUCIÓN 197/2022, de 14 de marzo

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

| | |
|----------------------------------|--|
| Artículos: | 2 y 24 LTPA; 18.1.c) y e) LTAIBG. |
| Asunto: | Reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Málaga por denegación de información pública. |
| Reclamación: | 297/2021 |
| 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 15 de enero de 2021, la siguiente solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Málaga:

“Dirijo esta petición de transparencia a la Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras Públicas e Infraestructuras de Málaga. Con fundamento en 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, me gustaría conocer las cesiones de uso, los derechos de superficie y las concesiones de suelo e inmuebles demaniales o patrimoniales de titularidad municipal adjudicados por el Ayuntamiento de Málaga desde el año 2000 (o desde el primer año del que dispongan de esta información) hasta la actualidad. Concretamente:



“• Concesiones de suelo e inmuebles demaniales y patrimoniales de titularidad municipal, adjudicadas desde el año 2000 hasta la actualidad, especificando si son cesiones gratuitas u onerosas (y el precio de la adjudicación con y sin IVA en este último caso), número de expediente, el objeto o asunto de la concesión, el nombre de la entidad concesionaria, el CIF o el NIF de la entidad concesionaria, el bien inmueble o suelo concedido, la dirección del suelo o bien inmueble concedido, la duración de la concesión, la fecha del acuerdo de la concesión, la fecha de adjudicación de la concesión, los metros cuadrados de la superficie de la concesión y área del ayuntamiento o entidad municipal que ha ejecutado la concesión.

“• Cesiones de uso de suelo e inmuebles demaniales o patrimoniales de titularidad municipal cedidos desde el año 2000 hasta la actualidad, especificando si son cesiones gratuitas u onerosas (y el precio de la adjudicación con y sin IVA en este último caso), número de expediente, el objeto o asunto de la concesión, el nombre de la entidad concesionaria, el CIF o el NIF de la entidad concesionaria, el bien inmueble o suelo concedido, la dirección del suelo o bien inmueble concedido, la duración de la concesión, la fecha del acuerdo de la adjudicación, la fecha de adjudicación de la concesión, los metros cuadrados de la superficie de la concesión y área del ayuntamiento o entidad municipal que ha ejecutado la concesión.

“• Derecho de superficie de suelos e inmuebles demaniales o patrimoniales de titularidad municipal cedidos desde el año 2000 hasta la actualidad, especificando si son cesiones gratuitas u onerosas (y el precio de la adjudicación en este último caso), número de expediente, el objeto o asunto de la concesión, el nombre de la entidad concesionaria, el CIF o el NIF de la entidad concesionaria, el bien inmueble o suelo concedido, la dirección del suelo o bien inmueble concedido, la duración de la concesión, la fecha del acuerdo de la adjudicación, la fecha de adjudicación de la concesión, los metros cuadrados de la superficie de la concesión y área del ayuntamiento o entidad municipal que ha ejecutado la concesión.

“Preferiblemente me gustaría recibir esta información en formato accesible (xls, csv, en cualquier base de datos...) y si ello no fuera posible, en el formato que estuviera disponible (PDF, en papel...). En el caso en que la aplicación de los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013 constituya un acceso parcial a la información solicitada, pido la identificación específica de los límites previstos de cada una de las partes omitidas de la información pública proporcionada”.



Segundo. El Ayuntamiento de Málaga remite a la persona interesada el 15 de marzo de 2021 respuesta a su solicitud de información:

“El Sr. Coordinador General de Urbanismo y Vivienda y Gerente de la GMU, con fecha 12 de marzo de 2021, ha dictado la siguiente resolución cuyo tenor literal se reproduce a continuación:

“«RESOLUCIÓN

“Con fecha 25 de febrero de 2021 tuvo entrada en la Sede Electrónica del Ayuntamiento de Málaga, solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, presentada por Dña. [*nombre de la persona interesada*], solicitud que quedó registrada con el número [*nnnnn*], recibándose en esta Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructuras en fecha 18 de enero de 2021. Con fecha 11 de marzo de 2021, se ha emitido informe-propuesta de resolución, del Jefe del Servicio de Calidad y Atención Ciudadana, del siguiente tenor literal:

“«INFORME-PROPUESTA DE RESOLUCIÓN: Solicitud de Acceso a la Información formulada por Dña. [*nombre de la persona interesada*]

“Expte.: 8-2021

“En relación a la solicitud de acceso a la información realizada por Dña. [*nombre de la persona interesada*], con nº de registro [*nnnnn*], de fecha 15 de enero de 2021 (fecha de entrada en el Servicio de Calidad y Atención Ciudadana de la GMU 18 de enero de 2021), en el que se solicita ‘*las cesiones de uso, los derechos de superficie y las concesiones de suelo e inmuebles demaniales o patrimoniales de titularidad municipal adjudicados por el Ayuntamiento de Málaga desde el año 2000 (o desde el primer año del que dispongan de esta información) hasta la actualidad*’, y considerando que ésta se formula como una ‘*Solicitud de Acceso a la Información*’ prevista en la Ley 19/2013 de Transparencia, de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y en la Ley 1/2014 de Transparencia Pública De Andalucía; el que suscribe, en su condición de Jefe del Servicio de Calidad y Atención a la Ciudadanía, y en el ámbito de las competencias de esta Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructuras, tiene a bien informar lo siguiente:

“Primero: La información solicitada es del siguiente tenor literal:

“[*transcripción de la solicitud de información*]



“Segundo: Se solicita información al Servicio de Patrimonio Municipal, emitiendo éste, con fecha 10 de marzo de 2021, el informe que se reproduce a continuación:

“S/Ref. 8/2021

“N/Ref.: V2021-231

“Solicitante: *[nombre de la persona interesada]*

“Asunto: Solicitud de información de concesiones demaniales, etc.

“La Sra. *[nombre de la persona interesada]* solicita información sobre tres materias 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.

“La documentación que solicita consiste en la elaboración de listados en los que hay que introducir datos en 13 campos.

“Al mismo tiempo, y con escasos días de diferencia, otra persona realiza petición de los documentos de los contratos de dichas tres materias desde el año 2003: cesiones de uso, derechos de superficie, concesiones demaniales y patrimoniales, además de los de ventas de suelo e inmuebles.

“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, más de 20 años de expedientes tramitados, 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 elaborar las listas de los expedientes de los últimos 21 años, cumplimentando los 13 requisitos, y también escanear todos los documentos de los contratos administrativos o escrituras públicas de los expedientes de los últimos 18 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 Doña [*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 Dña. [*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 12 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 15 de enero de 2021 realicé una solicitud de acceso a la información pública a la Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructuras (GMU) del Ayuntamiento de Málaga, registrada con número [*nnnnn*]. El 18 de enero se me notifica la recepción de la petición y el 9 de febrero, 23 días después de comenzar el trámite, se pide una ampliación de plazos para dar respuesta a mi solicitud por parte del órgano receptor de la misma, el Servicio de Patrimonio Municipal de la GMU. El 15 de marzo recibo la resolución negativa de acceso a la información pública que realicé dos meses atrás.



“En ella, el Servicio de Patrimonio Municipal de la GMU alega que mi petición es abusiva en tanto que otra persona realizó una petición supuestamente similar días posteriores a la mía. Es decir, considera mi petición abusiva porque contabiliza, como parte de mi solicitud, una petición realizada por otra persona en otro momento. Esto se hace evidente cuando se expone que para «elaborar las listas de los expedientes de los últimos 21 años, cumpliendo los 13 requisitos (...), y también escanear todos los documentos de los contratos administrativos o escrituras públicas de los expedientes de los últimos 18 años» se necesitaría mucho tiempo. Sin embargo, como se puede comprobar en mi solicitud, en ningún momento pedí «todos los documentos de los contratos administrativos o escrituras públicas de los expedientes de los últimos 18 años». Así pues, se utiliza la petición realizada por un tercero como argumento para denegarme el acceso a la información que solicito, siendo esto contrario a lo dictado en el artículo 2.1 del Criterio Interpretativo 3 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) «Causas de inadmisión de solicitudes de información. Solicitud de información repetitiva o abusiva» publicado el 14 de julio de 2016 (CI/003/2016), que determina 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».

“El Servicio de Patrimonio Municipal de la GMU hace uso del CI/003/2016 sólo para referirse al supuesto carácter abusivo de mi petición, al considerar que al atender a mi petición se paralizaría «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”. Sin embargo, “esta ponderación razonada y basada en indicadores objetivos» no se hace explícita en la resolución desestimatoria. Además, de ser cierta esta estimación, Patrimonio Municipal podría haber mostrado alguna voluntad de transparencia permitiendo, por ejemplo, el acceso parcial a la información. También podría haberme dado acceso a la información en un formato que requiriera menor esfuerzo de elaboración.

“Por otra parte, si la información solicitada es considerada de un gran volumen y su acceso requiere de algún tipo de elaboración, Patrimonio Municipal podría haber hecho uso de la ampliación de plazos que notificó el 18 de enero o incluso haberse tomado más tiempo para ello previa comunicación conmigo. Se interpreta que para Patrimonio era un problema el volumen de información cuando, a lo largo de la resolución, se explicita que para dar acceso a la información solicitada dicho servicio tendría que elaborar «listados en los que hay que introducir 13 campos» y que dicha información es «de tal magnitud (...) que requiere de un proceso de elaboración utilizando recursos humanos durante un largo periodo de tiempo». Sin



embargo, el Criterio Interpretativo 7 del CTBG del 12 de noviembre de 2015 (el CI/007/2015) en su apartado 2.1 estima que la solicitud de «información voluminosa» consiste en «información cuyo 'volumen o complejidad' hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso 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». Un plazo que Patrimonio Municipal solicitó pero que, al parecer, no sirvió para recabar siquiera una parte de la información solicitada.

“Por otra parte, en la resolución desestimatoria se cita el artículo 18.1.e de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno para alegar que, bajo el criterio del Servicio de Patrimonio Municipal de la GMU, mi petición «no está justificada con la finalidad de la ley». Se ignora de nuevo el CI/003/2016, que en su artículo 2.2 establece que «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»

“En este sentido, mi petición está justificada con la finalidad de la ley en tanto que cumple con el interés legítimo de conocer bajo qué criterios actúa la administración local malagueña y cómo lleva a cabo la toma de decisiones a la hora de ceder sus bienes públicos a terceros. Pero sobre todo, el legítimo derecho de conocer qué entidades están haciendo uso de dichos bienes públicos. De no dar acceso a esta información, la administración local estaría operando de espaldas al conocimiento ciudadano, de forma opaca y poco transparente, siendo esto contrario a los principios básicos de la Ley de Transparencia estatal y autonómica.

“Asimismo, para argumentar la denegación de acceso a la información pública solicitada, Patrimonio Municipal se apoya en una resolución del 30 de abril de 2018 de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) de la que no cita expediente. Consultando el apartado de Resoluciones de la web del Consejo donde se publican todas las resoluciones emitidas por dicho órgano, he comprobado que ese día el CTBG emitió 9 resoluciones desestimatorias con expedientes que van desde el R/0071/2018 al R/0080/2018. Todas las peticiones a las que dan respuesta estas resoluciones tienen el mismo objeto de información. Es decir, refieren a 9 solicitudes de transparencia que tienen como objeto el acceso al mismo



tipo de información. El CTBG argumenta en sus resoluciones desestimatorias que dichas solicitudes son repetitivas y abusivas, argumento que replica Patrimonio Municipal para rechazar mi acceso a la información. Patrimonio Municipal intenta así aplicar la jurisprudencia que sientan dichas resoluciones a mi solicitud. Considero que ambas resoluciones no son comparables ya que, en mi caso, sólo realicé una petición, mientras que las resoluciones emitidas por el CTBG el 30 de abril de 2018 hacen referencia a 9 peticiones que inciden en el mismo tipo de información.

“Igualmente, considero importante añadir que no existe ningún motivo real y explícito que lleve al Servicio de Patrimonio Municipal de la GMU a considerar que, en el ejercicio de mi derecho, no cumplo con las Obligaciones recogidas en el artículo 8 de la Ley 1/2014, tanto en su apartado a) como en el b). Por el contrario, considero que estoy cumpliendo con mis obligaciones al llevar a cabo mi petición de buena fe y de forma concreta, habiéndome prestado incluso a colaborar con la GMU ofreciéndoles alternativas (de formato de entrega y de plazos) que me permitieran ejercer mi derecho de acceso a la información pública respetando las supuestas limitaciones que pudiera tener el Servicio de Patrimonio Municipal al llevar a cabo su obligación de suministrar dicha información pública.

“Además, al final de la resolución se hace referencia al Portal de Transparencia como lugar al que acudir para encontrar «información sobre aquellos negocios jurídicos que (...) se realizan por esta Administración Local sobre sus bienes». Sin embargo, en dicho portal no aparece la información solicitada, ya que muchos de los contratos de cesiones, concesiones y derechos de superficie se hacen sin concurso público. Este es, de hecho, uno de los principales motivos por los que considero que resulta necesario tener acceso a esta información y es la razón por la cual realicé mi solicitud de acceso a la información.

“Por lo demás, considero que en su resolución negativa el Servicio de Patrimonio Municipal de la GMU incumple el artículo 15 de la Ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía, que concede el derecho a la información sobre contratos, convenios y subvenciones públicos. También el artículo 31 de la misma ley, que describe el auxilio institucional y la colaboración de las entidades públicas, ya que en ningún momento del proceso de solicitud la entidad consultada colaboró conmigo cuando traté de contactarla para facilitar el proceso de solicitud. De hecho, cuando me comuniqué con Patrimonio Municipal para saber si había algún error en mi solicitud o si preferían darme acceso a la información en un formato más cómodo para ellos, se me presionó para explicar los motivos por los que realizaba dicha petición, incumpliendo el artículo 17.3 de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, por el cual «El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información».



Además, cuando comuniqué que dicha información serviría para fines investigativos me colgaron, ignorando en primer lugar el artículo 20.1 de la Constitución Española, que reconoce y protege el derecho a «comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión» y el artículo 26.2 de la Ley 19/2013 de Transparencia, que delimita los principios generales y de actuación de buen gobierno de las entidades públicas comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley y que asegura el «trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus obligaciones».

“En última instancia, el Servicio de Patrimonio Municipal de la GMU incumple también el propio Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Málaga. Entre otros el artículo 15.1, que regula 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 los motivos expuestos, considero legítima mi solicitud de acceso a la información. Es por ello que, de nuevo, solicito el acceso a la información referida en la solicitud de información registrada con número [nnnnn], en formato accesible (xls, csv, en cualquier base de datos) o en aquel en el que estuviera disponible”.

Cuarto. Con fecha 26 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 26 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 Dña. [*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 [sic] Sra. [nombre de la persona interesada], guarda relación con la formulada por otra persona que también ha interpuesto reclamación ante el Consejo de Transparencia, SE-304/2021, con la diferencia, tal como se cita en el informe, de que mientras la Sra.[nombre de la persona interesada] solicita que se le facilite información elaborada en listas con datos desglosados en 13 campos de tres de las principales materias que se tramitan en este Servicio, por un periodo de 21 años, ésta solicita copia de documentación de los expedientes tramitados en los últimos 18 años relativos a las mismas materias indicadas por la Sra. [nombre de la persona interesada], además de los de 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.

“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. La ahora reclamante pretendía el acceso a “las cesiones de uso, los derechos de superficie y las concesiones de suelo e inmuebles demaniales o patrimoniales de titularidad municipal adjudicados por el Ayuntamiento de Málaga desde el año 2000 (o desde 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 21 años la información solicitada y volcarla y computarla tal y como se solicitó. 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 el 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, realice las actuaciones contenidas en el Fundamento Jurídico Sexto.

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