



RESOLUCIÓN 203/2022, de 15 de marzo
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Artículos:	2 y 24 LTPA. 18.1.c) LTAIBG
Asunto:	Reclamación interpuesta por la Asociación Observatorio Ciudadano Municipal de Jerez contra el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), por denegación de información pública.
Reclamación:	470/2021
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 asociación interesada presentó, el 24 de junio de 2021, la siguiente solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz):

“Numero de veladores.

“Ubicación.

“Superficie autorizada (antes de medidas COVID).

“Importe total anual que suman las tasas que pagan por la ocupación de la vía pública.



“Importe realmente recaudado en los tres últimos ejercicios”.

Segundo. El Ayuntamiento responde a la solicitud de información mediante la Resolución de 23 de julio de 2021, del Delegado de Urbanismo, Infraestructuras y Medio Ambiente, del tenor literal siguiente, en lo que ahora interesa:

“1) NÚMERO DE VELADORES

“De acuerdo con la Ordenanza Municipal Reguladora de la Instalación de Terraza de Veladores, un módulo de velador, con carácter general, será el conjunto formado por una mesa, de dimensiones estándar y hasta cuatro sillas, enfrentadas dos a dos.

“Ante la falta de concreción de la solicitud, por número de veladores vamos a entender la totalidad de módulos amparados en una licencia de ocupación de dominio público concedida en el presente año 2021 y vigente a la fecha del presente informe:

“Total veladores con autorización vigente: 493 módulos de veladores.

“2) UBICACIÓN

“Ante la falta de concreción de la solicitud, por ubicación vamos a entender la relación de espacios públicos (calles y plazas) en los que se localizan los módulos de veladores amparados en una licencia de ocupación de dominio público concedida en el presente año 2021 y vigente a la fecha del presente informe:

“[cuadro con las direcciones]

“3) SUPERFICIE AUTORIZADA (ANTES DE MEDIDAS COVID)

“De acuerdo con la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

“Una vez analizada la solicitud, esta Dirección de Servicio considera que la misma incurre en el expositivo precedente, toda vez que la información sobre superficie autorizada, no se encuentra directamente disponible en los expedientes que se tramitan sobre ocupación de dominio público con terraza de veladores, siendo necesario elaborar un informe específico



que exigiría una reelaboración previa. Se trata de una tarea de confección de la información que no puede obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente.

“Todo ello supondría, en definitiva, un nuevo tratamiento de la información elaborándola ad hoc para cumplimentar la petición. Esta acción obligaría a ralentizar el resto de la gestión ordinaria de la unidad de inspección del Departamento de Licencias, impidiendo la correcta atención al servicio público encomendado.

“A ello debemos añadir que la solicitud concreta que la superficie que se quiere conocer es la autorizada «antes de medidas COVID».

“4) IMPORTE TOTAL ANUAL QUE SUMAN LAS TASAS QUE PAGAN POR LA OCUPACIÓN DE LA VÍA PÚBLICA.

[cuadro con los importes de derechos reconocidos netos y derechos recaudados en 2021 a 20 de julio].

“5) IMPORTE REALMENTE RECAUDADO EN LOS TRES ÚLTIMOS EJERCICIOS.

[cuadro con las cantidades de derechos reconocidos netos y derechos recaudados en 2018, 2019 y 2020]”.

Tercero. El 28 de julio de 2021 tuvo entrada en el Consejo reclamación de la asociación interesada ante la respuesta recibida a su solicitud de información, manifestando lo siguiente:

“Hemos solicitado al Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera detalle de las superficies ocupadas por los veladores.

“En la respuesta se nos indica que la superficie ocupada por los mismos no se encuentra disponible en los expedientes que se tramitan, por lo que necesitaría un proceso de reelaboración.

“La Ordenanza Municipal Reguladora de la Instalación de Veladores dice claramente que, en la documentación a aportar para la licencia de ocupación de la vía pública, se deben presentar planos donde se refleje la superficie ocupada.

“Queremos remarcar que el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera nos sigue denegando información alegando necesidad de reelaboración cuando es manifiestamente demostrable



que no es así, y esto a pesar de que en anteriores reclamaciones ya se les ha explicado el concepto de reelaboración”.

Cuarto. Con fecha 5 de agosto de 2021, el Consejo dirige a la asociación reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día 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 5 de agosto de 2021 a la Unidad de Transparencia respectiva.

Quinto. Hasta la fecha no consta a este Consejo respuesta alguna del Ayuntamiento reclamado a la documentación solicitada por este Consejo.

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. El Ayuntamiento no ha contestado al requerimiento de informe y expediente desde que le fue solicitado el 5 de agosto de 2021 por este Consejo. A este respecto, resulta oportuno recordar que la falta de colaboración en la tramitación de la reclamación puede igualmente resultar constitutiva de infracción, según prevé el citado régimen sancionador.

De conformidad con lo establecido en el artículo 28 LTPA, “el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se regirá por lo establecido en la legislación básica en materia de transparencia y por lo previsto en esta Ley”. Por su parte, el artículo 24.3 LTAIBG establece que “[l]a tramitación



de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común". Con base en ese marco normativo, este Consejo, una vez que tiene entrada la reclamación, procede a solicitar al órgano reclamado de la información el expediente derivado de la solicitud de información, que esencialmente se refiere a la propia solicitud de información y cuantas actuaciones se deriven de la misma; es decir, fecha en la que tuvo entrada su solicitud en el órgano, trámites de alegaciones concedidos ex 19.3 LTAIBG a personas que puedan resultar afectadas, contestación de los interesados, emisión de informes al respecto, acuerdos de ampliación de plazo, resolución acordada y fecha de notificación y cuantos otros trámites sean acordados durante el procedimiento de resolución. Igualmente se solicita al órgano un informe y cuantos antecedentes, información o alegaciones consideren oportuno para la resolución de la reclamación.

Esta solicitud se realiza no sólo por estar regulado expresamente para la resolución de las reclamaciones, sino porque se considera preciso para que este Consejo disponga de los elementos de juicio necesarios y conozca la posición del órgano ante las alegaciones vertidas en la reclamación. Por tal razón, no resulta casual que el artículo 52.2.c) LTPA disponga como infracción grave en la que pueden incurrir las autoridades, directivos y personal de los órganos reclamados "[l]a falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía".

En el caso que nos ocupa, y como se refleja en los antecedentes, fue solicitada al Ayuntamiento la citada documentación e informe y, hasta la fecha, no consta que haya tenido entrada en este Consejo.

Comoquiera que sea, conforme a lo previsto en el artículo 80.3, puesto en relación con el artículo 22.1.d), ambos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prosiguen las actuaciones en orden a resolver la reclamación interpuesta.

Tercero. Según establece el artículo 24 LTPA, "[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una



regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

Efectivamente, tal y como tuvimos oportunidad de declarar ya en la Resolución 42/2016 y venimos desde entonces reiterando (así, por ejemplo, Resolución 451/2018, FJ 5º), nuestro régimen de acceso a la información pública se asienta sobre la siguiente premisa:

“Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la denegación o limitación del acceso” (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). Se presume, pues, la publicidad de los ‘contenidos o documentos’ que obren en poder de las Administraciones y ‘hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones’ [art. 7 b) de la LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración —y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información— la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite que justifique la denegación del acceso a la misma” (Fundamento Jurídico Tercero).

Cuarto. La presente reclamación trae causa de una solicitud que pretende obtener información sobre diversas cuestiones relacionadas con los veladores.

No cabe albergar la menor duda de que los datos objeto de la solicitud constituyen “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, pues ésta 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].

Y así lo entiende también el Ayuntamiento que en su Resolución da adecuada respuesta a cada una de las pretensiones incluidas en el escrito inicial de la asociación. Y del contenido de la reclamación se infiere que la asociación está satisfecha con las respuestas dadas salvo en uno de los apartados, el relativo a la “superficie autorizada (antes de medidas COVID)”.

El Ayuntamiento considera que concurre la causa de inadmisión contemplada en la letra c) del artículo 18.1 LTAIBG, según el cual se inadmitirán a trámite las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

Argumenta el Ayuntamiento que “la información sobre superficie autorizada, no se encuentra



directamente disponible en los expedientes que se tramitan sobre ocupación de dominio público con terraza de veladores, siendo necesario elaborar un informe específico que exigiría una reelaboración previa” y que “se trata de una tarea de confección de la información que no puede obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”. Además, según el Ayuntamiento, “todo ello supondría, en definitiva, un nuevo tratamiento de la información elaborándola ad hoc para cumplimentar la petición. Esta acción obligaría a ralentizar el resto de la gestión ordinaria de la unidad de inspección del Departamento de Licencias, impidiendo la correcta atención al servicio público encomendado”.

No obstante, la asociación reclamante no está de acuerdo con esta justificación y no considera que proporcionar esta información requiera de tal reelaboración ya que “la Ordenanza Municipal Reguladora de la Instalación de Veladores dice claramente que, en la documentación a aportar para la licencia de ocupación de la vía pública, se deben presentar planos donde se refleje la superficie ocupada”.

Efectivamente, en el artículo 23 de la Ordenanza Municipal Reguladora de la Instalación de Terraza de Veladores establece la documentación que debe acompañar la solicitud de licencia de terraza de veladores que se presenten, para nueva instalación o para modificación de una licencia ya concedida. Entre dicha documentación se encuentra el “plano de situación a escala suficiente que refleje la superficie a ocupar por la instalación y su entorno, en formato DIN A4”.

El artículo 22.3 de dicha ordenanza establece que “la licencia se emitirá en modelo oficial, y deberá incluir, al menos, el número total de veladores autorizados, las dimensiones del espacio sobre el que se autoriza, su situación, los toldos y sombrillas y sus características, el horario y las limitaciones de índole ambiental a las que queda condicionada la licencia. En todo caso, en el reverso de la licencia, deberá figurar copia del plano de detalle de la terraza que sirvió de base a la concesión, debidamente sellado”.

De estos artículos se deduce que puede existir una diferencia entre la superficie a ocupar que figura en la solicitud y la que conste en la licencia concedida, que es la autorizada y que es objeto de la pretensión.

Respecto al alcance del concepto “acción de reelaboración” empleado por el artículo 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”.

4º) 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, si bien el referido Criterio Interpretativo 7/2015 señala que “reelaboración” no equivale a información “cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o manipulación para suministrarla al solicitante”, no deja de apostillar que “sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información... 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 implique que estemos ante un supuesto de reelaboración”.

Por último, sobre esta causa de inadmisión la LTPA, dispone que “no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente” [art. 30.c)].

De acuerdo con todo ello, estimamos que concurre la causa de inadmisión alegada.

Así, de la motivación ofrecida puede destacarse:

- La información solicitada se refiere a 493 módulos de veladores y 53 ubicaciones. Habría que acceder a las licencias concedidas de cada uno de los solicitantes para tener acceso a la superficie autorizada para cada uno de ellos.

- El Ayuntamiento alega que habría que elaborar “un informe específico” y que “se trata de una tarea de confección de la información que no puede obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”. Por tanto, supone un nuevo tratamiento de la información. Además, aunque la información que se solicita, pertenece al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, el Ayuntamiento), para proporcionar dicha información al



solicitante habría que elaborarla expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, en concreto, de cada una de las licencias otorgadas.

- además, como elemento de carácter organizativo y funcional, argumenta el Ayuntamiento que, si se realizara dicha tarea, con ello se “obligaría a ralentizar el resto de la gestión ordinaria de la unidad de inspección del Departamento de Licencias, impidiendo la correcta atención al servicio público encomendado”.

De acuerdo con lo anterior procede estimar la causa de inadmisión conforme al artículo 18.1.c) LTAIBG, al referirse la solicitud a información pública que requiere una acción previa de reelaboración en los términos establecidos en el precepto.

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

RESOLUCIÓN

Único. Desestimar la presente Reclamación al referirse la solicitud a información pública cuyo acceso requiere acción previa de reelaboración.

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.