



RESOLUCIÓN 212/2021, de 4 de mayo
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Artículos: 18.1 c) LTAIBG

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz) por denegación de información pública.

Reclamación: 398/2019

ANTECEDENTES

Primero. La persona ahora reclamante presentó, el 19 de junio de 2019, la siguiente solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), por la que solicita:

“Asunto Animales ZooBotánico Jerez.

“Información solicitada:

“- Listado actualizado de número de especies y de individuos de cada especie albergados en el Parque Zoológico y Jardín Botánico “Alberto Durán” ZooBotánico Jerez.



"- Número de individuos nacidos en el propio zoo, adquiridos por el zoo y fallecidos, desglosados por año y especie desde el año 2010.

"- Listado con la causa de muerte de cada individuo, incluyendo si fue sacrificado, muerto por enfermedad o por muerte violenta causada por otro animal, desglosados por año y especie desde el año 2010.

"- Número de individuos desaparecidos o escapados del zoo aunque posteriormente fuesen capturados, desglosados por año y especie desde el año 2010.

"- Listado de todos y cada uno de los animales registrados en el Parque Zoológico y Jardín Botánico "Alberto Durán" ZooBotánico Jerez, desde 2010 hasta la actualidad. Para cada uno de los animales solicito lo siguiente: Fecha de entrada, fecha nacimiento, fecha de muerte, fecha de desaparición, causa de muerte, especie, nombre de pila, código único identificativo de cada individuo.

"Motivación solicitud:

"Al tratarse de una empresa pública en un terreno público en manos del Ayuntamiento de Jerez, esta información estaría amparada por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

"Dirección de contacto a efectos de comunicaciones: *[dirección de correo del interesado]*.

"Modalidad preferida para acceder a la información solicitada: Correo electrónico".

Segundo. El 12 de septiembre de 2019 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la ausencia de respuesta a la solicitud de información en la que la persona interesada expone que:

"El 18 de junio presenté mi solicitud de información. El 16 de julio me comunicaron por correo electrónico que «debido al volumen y complejidad de la información solicitada, nos resulta imposible facilitarla en el plazo dispuesto, por lo que, según el Artículo 34 de la Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización, se prorroga dicho plazo por igual período, es decir, un mes más». Ha pasado más de dos meses sin obtener una respuesta por parte del organismo competente, lo que contraviene



el artículo 20.1. de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”.

Tercero. Con fecha 29 de octubre de 2019, el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio de procedimiento para la resolución de la reclamación. El 4 de noviembre de 2019 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 4 de noviembre de 2019 a la Unidad de Transparencia (u órgano equivalente) respectiva.

Cuarto. Posteriormente, con fecha 15 de noviembre de 2019, el Ayuntamiento reclamado dicta resolución por la que se acuerda “[i]n admitir la solicitud de información”, con base en lo siguiente:

“A continuación le transcribo Resolución emitida por esta Delegación de Seguridad Ciudadana, Movilidad, Protección y Bienestar Animal y Fiestas del siguiente tenor literal:

“Con fecha 19 de junio de 2019 tuvo entrada en este Ayuntamiento 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 D. *[nombre del reclamante]*, solicitud que quedó registrada en el número 74399/2019 del Registro General, del siguiente tenor:

'Información solicitada:

'1.- Listado actualizado de número de especies y de individuos de cada especie albergadas en el Parque Zoológico y Jardín Botánico «Alberto Durán».

'2.- Número de individuos nacidos en el propio Zoo, adquiridos por el Zoo y fallecidos, desglosados por años desde el año 2010.

'3.- Listado con la causa de muerte de cada individuo, incluyendo si fue sacrificado, muerto por enfermedad o por muerte violenta causada por otro animal, desglosado por año y especie desde el año 2010.

'4.- Número de individuos desaparecidos o escapados del Zoo aunque posteriormente fuesen capturados, desglosados por año y especie desde el año 2010.



'5.- Listado de todos y cada uno de los animales registrados en el Parque Zoológico y Jardín Botánico «Alberto Durán» desde 2010 hasta la actualidad. Para cada uno de los animales solicito lo siguiente: fecha de entrada, fecha de nacimiento, fecha de muerte, fecha de desaparición, causa de muerte, especie, nombre de pila, Código único identificativo de cada individuo'.

“De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18, apartado 1, letra c) de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

“El criterio interpretativo n.º de referencia CI/007/2015 establecido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para esta causa de inadmisión considera que la misma se entenderá aplicable cuando «la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información (...)».

“Una vez analizada la solicitud, se considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que la información que se solicita necesita elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de varias fuentes de información. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra c) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, resuelvo:

“Primero. Inadmitir la solicitud de información presentada por D. *[nombre del reclamante]* por el motivo antes expuesto.

“Segundo. Notificar la presente resolución al interesado con indicación de los recursos procedentes”.

Quinto. El 18 de noviembre de 2019 tuvo entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento reclamado en el que informa lo siguiente:

“En relación a la reclamación S/Ref. SE-398/2019 formulada por *[nombre del reclamante]*, de solicitud de acceso a la información pública ante el Ayuntamiento de Jerez, con fecha 04/11/2019 se recibe solicitud de remisión de la Jefa del Gabinete de Reclamaciones y



Consultas del Consejo de Transparencia de Protección de Datos de una copia de expediente derivado de la solicitud de información referenciada así como informe al respecto, y como cuantos antecedentes, información o alegaciones se consideren oportunos para la resolución de la reclamación.

“Que en cumplimiento de tal requerimiento y en el plazo otorgado, se remite, junto a este escrito, expediente de la reclamación, foliados y se informa lo siguiente:

“Primero.- El acceso a la información pública se resolvió y notificó a *[nombre del reclamante]*, de forma extemporánea, inadmitiendo el acceso dado el volumen y complejidad de la información solicitada que requiere además de elaboración expresa y hacer uso de diversas fuentes de información.

“Segundo.- El Ayuntamiento de Jerez sufrió un ciberataque, el pasado 29 de septiembre de 2019, y se vio obligado a realizar un apagón informático, el pasado 2 de octubre, quedando paralizados los servicios municipales. A consecuencia de ello, el Ayuntamiento permaneció sin posibilidad de comunicación digital bidireccional con el exterior. Actualmente, el Ayuntamiento de Jerez continúa inmerso en el proceso de recuperación y aumento de protección de los sistemas informáticos, por lo que los procedimientos administrativos siguen ralentizados.

“Por lo expuesto,

“Solicito a ese Consejo, que teniendo por presentado este escrito junto con el expediente que se acompaña tenga por cumplimentado el trámite requerido”.

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.

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).

Por su parte, este criterio es el que asimismo comparten los órganos jurisdiccionales, como lo pone de manifiesto la Sentencia del Tribunal Supremo 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 presente reclamación trae causa de una solicitud de información presentada ante el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera en la que se solicitaba un listado de especies e individuos de cada especie albergados en el Parque Zoológico y Jardín Botánico “Alberto Durán” ZooBotánico Jerez.

El objeto de la reclamación versa, pues, sobre una pretensión que resulta perfectamente reconducible al concepto de “información pública”, sobre el que se articula nuestro sistema de transparencia [art. 2 a) LTPA].

Pero es que, además, como hemos tenido ocasión tantas veces de reiterar —entre ellas, la Resolución 322/2018, de 21 de agosto, FJ 3º—, es innegable la relevancia pública de la información de naturaleza económica, resultando por tanto del máximo interés para la opinión pública la divulgación de datos referentes a las decisiones de gasto por parte de las Administraciones públicas: “[...] resulta incuestionable que la información referente a la recaudación de recursos por parte de los poderes públicos y la subsiguiente utilización de los mismos constituye un eje central de la legislación en materia de transparencia” (por todas, Resolución 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º). Y así vino a reconocerlo explícitamente el legislador en el arranque mismo del Preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG):

“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.

El Ayuntamiento de Jerez de la Frontera resolvió inadmitir la solicitud de información alegando el artículo 18.1, apartado c) de la LTAIBG, según los cuales “se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: [...] c) relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. Procede, pues, determinar si resulta de aplicación al presente supuesto lo dispuesto en dicho artículo.

Cuarto. Al enjuiciar la pertinencia de la aplicación de la reelaboración a los casos concretos, ha de partirse 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, de 20 de julio, FJ 3º; 75/2016, de 3 de agosto, FJ 3º; 136/2016, de 28 de diciembre, 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”.*

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.”* (Resolución 8/2017, FJ 3º; sobre esta doctrina general, asimismo la Resolución 133/2018, FJ3º).



Finalmente, además de las pautas derivadas del referido Criterio Interpretativo, ha de tomarse en consideración lo que dispone respecto de esta causa de inadmisión la propia LTPA, a saber, 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)].

Quinto. Pues bien, centrándonos en el supuesto en cuestión, el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera sostiene la aplicabilidad de la causa de inadmisión anterior arguyendo, en lo esencial, que atender la pretensión de la asociación solicitante *“necesita elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de varias fuentes de información.”*

Esta argumentación, sin embargo, no puede ser compartida por este Consejo. Debemos, en efecto, rechazar la fundamentación susceptible de justificar la aplicación del motivo de inadmisión ex artículo 18.1 c) LTAIBG. Este órgano de control, ciertamente, ya ha tenido ocasión de reprobar solicitudes de información cuyo carácter tan excesivamente genérico o indeterminado impedían prácticamente identificar o localizar qué documentos o contenidos eran objeto de la pretensión de información (Resoluciones 79/2016, de 3 de agosto, FJ 6º; 80/2016, de 3 de agosto, FJ 6º y 46/2017, de 29 de marzo, FJ 3º). Y, en esta línea, en la Resolución 102/2016, de 26 de octubre, compartíamos la valoración de que *“el derecho de acceso a la información pública no ampara ni permite un proceso de revisión general de la actividad de las entidades sujetas a la LTPA”*, y añadíamos a continuación: *“Así, pues, no cabe admitir solicitudes tan excesivamente genéricas como la presente, en las que se pretende un acceso indiscriminado a toda la información existente sobre una entidad sin apuntar siquiera unos determinados -o determinables- documentos o contenidos objeto de la petición. No corresponde, por tanto, al órgano reclamado realizar una búsqueda sobre una información de tal naturaleza, so pena de que se vea comprometida la eficacia del funcionamiento de la entidad, pues la obligación de concretar la información recae sobre quien la pretende [...]”* (FJ 2º).

Pero la solicitud que generó la presente reclamación (listado de especies de un zoo) no adolece de ese carácter tan excesivamente genérico e indeterminado, toda vez que la misma delimita con claridad el objeto de la pretensión del interesado. Es cierto que las razones alegadas por el Ayuntamiento en su resolución podrían poner de manifiesto que la tarea de proporcionar la información entraña cierta dificultad, más estas circunstancias en modo alguno suponen que nos hallemos ante el supuesto de hecho previsto en el repetido art. 18.1 c) LTAIBG. Ha de tenerse presente, en efecto, que, según el citado Criterio Interpretativo 7/2015, la noción de *“reelaboración”* no supone *“la mera agregación o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos”*, ni tampoco equivale a información *“cuyo*



volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante”.

En suma, la aplicación al presente caso de los criterios anteriormente citados y pautas delimitadoras del concepto “acción de reelaboración” lleva directamente a concluir, a juicio de este Consejo, que no procedía inadmitir la solicitud de información con base en el artículo 18.1 c) LTAIBG.

En consecuencia, el Ayuntamiento reclamado habrá de ofrecer la información solicitada previa disociación de los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma (art. 15.4 LTAIBG).

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz) por denegación de información pública.

Segundo. Instar al citado Ayuntamiento a que facilite a la asociación reclamante, en el plazo de un mes a partir del siguiente al de la notificación de la presente Resolución, la información indicada en el Fundamento Jurídico Quinto de la misma, dando cuenta a este Consejo de lo actuado en el mismo plazo.

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