



**RESOLUCIÓN 243/2020, de 22 de junio
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Torrecampo (Córdoba) por denegación de información pública (Reclamación núm. 183/2019).

ANTECEDENTES

Primero. El ahora reclamante presentó, el 23 de abril de 2019, la siguiente solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Torrecampo (Córdoba):

“Que se me facilite en soporte digital la información que se relaciona a continuación referida a los años 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019:

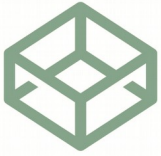
“-Número total de horas extras pagadas a trabajadores/as del Ayuntamiento de Torrecampo en cada uno de los años señalados.

“- Importe total de las horas extras realizadas, por año.

“- Número total de horas extras por conceptos (tipos de trabajos realizados) y año.

“- Importe total de las horas extras por conceptos (tipos de trabajos realizados) y año.

“- Número anual de trabajadores/as que han cobrado horas extras”.



Segundo. Con fecha 8 de mayo de 2019 el Ayuntamiento reclamado dicta resolución 2019/00000148, por la que acuerda “no admitir a trámite la solicitud”, conforme a los siguientes fundamentos:

“Resultando que dicha solicitud necesita de una acción previa de reelaboración por parte de Administración del Ayuntamiento.

“Y considerando lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que establece literalmente lo que sigue:

“Artículo 18 Causas de inadmisión

“1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

“c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

“Por el presente decreto HE RESUELTO:

“Primero: No admitir a trámite la solicitud presentada.

“Segundo: Publicar esta resolución en la web municipal, a los efectos previstos en el art. 10 de la Ordenanza Municipal reguladora de la Transparencia, una vez dissociados los datos de carácter personal que contenga.

“Tercero: Comunicar al solicitante que esta resolución es directamente recurrible ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24 de la Ley antes citada”.

Consta en el expediente la notificación practicada al interesado de la resolución anterior en fecha de 11 de mayo de 2019.

Tercero. El 11 de mayo de 2019 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación contra la resolución 2019/00000148, en la que el reclamante plantea lo siguiente:



“Se solicita información sobre horas extras de trabajadores del Ayuntamiento y se deniega la misma en base al artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”.

Cuarto. Con fecha 30 de mayo de 2019, el Consejo dirige al reclamante comunicación de inicio del procedimiento de resolución de la reclamación. En la misma fecha se solicitó al Ayuntamiento 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 31 de mayo de 2019 a la Unidad de Transparencia u órgano equivalente del Ayuntamiento.

Quinto. El 3 de junio de 2019 tuvo entrada escrito del órgano reclamado en el que informa lo siguiente:

“En relación con la petición de expedientes e informe que ha solicitado ese Consejo por las reclamaciones arriba referenciadas, presentadas por don [*nombre del reclamante*], quiero poner en su conocimiento, a manera de informe, lo siguiente:

“1º.- El municipio de Torrecampo tiene 1.063 habitantes.

“2º.- El Ayuntamiento de Torrecampo gestiona el Organismo Autónomo Residencia Municipal de Mayores, que tiene su sede administrativa en las oficinas de la Casa Consistorial. El Ayuntamiento dispone de tres funcionarios (el Secretario-Interventor del Ayuntamiento, que también lo es del Organismo Autónomo, y dos auxiliares administrativos), en tanto que el Organismo Autónomo dispone de una administrativa.

“3º.- El Ayuntamiento de Torrecampo tuvo a lo largo de 2018 un número de contrataciones laborales igual a 216 (deben incluirse aquí los funcionarios), en tanto que el Organismo Autónomo tuvo 45. En total, pues, el número de contratos de la Corporación en 2018 fue de 261.

“4º.- [*Alegación referida a otra reclamación*].

“5º.- Cuando se recibió la solicitud del Sr. [*reclamante*], esta Alcaldía tuvo en cuenta que los empleados municipales debían elaborar la información, referida a cuatro años, esto es tuvo en cuenta que los escasos empleados municipales debían elaborar una información compleja para dar satisfacción a un derecho individual a la transparencia. Antes de responder a la segunda parte de esa afirmación (si debía o no satisfacerse la demanda de transparencia del ciudadano), esta Alcaldía estimó que debía procederse



a la realización de una actividad administrativa previa, la misma que debería hacerse en el Ayuntamiento de Sevilla ante una demanda de información similar, Ayuntamiento para el que rigen las mismas normas que para el de Torrecampo y que, si bien deben gestionar un número muy superior de asuntos, también lo hacen con un número muy superior de personal.

“La respuesta la encontró esta Alcaldía en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que fija como causas de inadmisión las relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

“6º.- En esos términos se contestó al Sr. [*reclamante*], al que se le dijo que la relación de contratos de más de 5.000 euros del primer trimestre de 2019 se publicaría en la web municipal, lo cual se hizo.

https://www.torrecampo.es/transparencia/transparencia_en_las_contrataciones_y_costes_de_los_servicios

“7º.- [*Alegación referida a otra reclamación*].

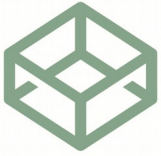
“8º.- Para un Ayuntamiento de este tamaño y estos recursos, contar con una web de transparencia como la que se ofrece al ciudadano supone un gran esfuerzo. Asimismo, supone un gran esfuerzo tramitar expedientes como el presente, aunque se haya denegado la solicitud”.

Sexto. Hasta la fecha no consta que la persona reclamante haya recibido respuesta a la solicitud de información.

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, “[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).

Por su parte, este criterio es el que asimismo comparten los órganos jurisdiccionales, como lo ponen de manifiesto las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) n.º 1547/2017, de 16 de octubre; Sentencia 344/2020, de 10 de marzo y 748/2020, de 11 de junio: “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”. Viniendo a añadir la Sentencia n.º 748/2020, de 11 de junio, que “la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la



información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad”.

Tercero. La solicitud de información versa sobre la realización de horas extras realizadas por empleados en el Ayuntamiento, por diferentes conceptos, y referidos a un período de tiempo de tiempo.

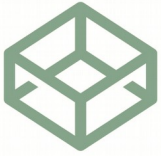
Según define el art. 2 a) LTPA, se considera *“información pública”* sujeta a las exigencias de la legislación de transparencia *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*. Y no cabe albergar duda que la información solicitada cabe incardinarla en el concepto de *“información pública”* que ofrece el transcrito art. 2 LTPA.

Asimismo, este Consejo ya ha tenido ocasión de destacar en diversas resoluciones la relevancia de la apertura a la ciudadanía de la información referente a la gestión de recursos humanos en la esfera pública. En este ámbito, ciertamente, como sostuvimos en el FJ 5º de la Resolución 32/2016, *“las exigencias de transparencia de la información deben ser escrupulosamente atendidas, pues, además de suponer un evidente gasto de fondos públicos, los procesos selectivos correspondientes han de estar basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad”* (asimismo, entre otras, las Resoluciones 115/2016, FJ 4º; 122/2016, FJ 3º, 113/2017, FJ 4º y 330/2019, FJ 5º). Resulta, en efecto, incuestionable *“el interés que tiene la opinión pública en conocer qué número de personas, y a través de qué medios, ejercen su actividad en o para la Administración y, con ello, saber cómo se emplean los fondos públicos destinados al mantenimiento del personal a su servicio”* (Resolución 75/2016, FJ 4º).

Cuarto. El Ayuntamiento resolvió *“inadmitir la solicitud”* con base en el artículo 18.1 c) LTAIBG, el cual establece que *“[s]e inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: [...] Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”*.

Pues bien, como venimos sosteniendo de forma constante en nuestras decisiones (baste citar las Resoluciones 64/2016, FJ 3º; 75/2016, FJ 3º; 136/2016, FJ 3º; 8/2017, FJ 3º; 133/2018, 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:

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



- 2) *“La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario”.*
- 3) *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”.*
- 4) *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”* (así, por ejemplo, Resolución 108/2018, FJ 5º).

Por lo demás, se trata de unas pautas hermenéuticas que han partido de las líneas directrices marcadas por el Tribunal Supremo en la arriba citada Sentencia nº 1547/2017, a saber, que *“[c]ualquier 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); y que no puede considerarse reelaboración la *“mera suma”* de los datos objeto de la solicitud (véase, por ejemplo, la Resolución 85/2018, FJ 3º).

Finamente, 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)].

Como es obvio, la recién citada referencia del artículo 30.c) LTPA no puede conducir a la errónea conclusión de que pueda calificarse de “reelaboración” cualquier actividad destinada a hallar la información pretendida cuando ésta no se encuentra en bases de datos informatizadas. Ciertamente, el hecho de que no se halle la información en algún sistema de tratamiento informatizado no excluye, desde luego, que pueda extraerse la misma de “otros archivos”. A este respecto, no debe soslayarse que existe un deber de buscar la información



por parte de los sujetos obligados, cuyo alcance perfilamos en el FJ 3º de la Resolución 37/2016:

“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) 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”.

Así, pues, este deber de buscar la información donde quiera que pueda encontrarse obliga al Ayuntamiento a indagar al respecto en toda suerte de archivos que obren en su poder, cualquiera que sea su formato o soporte [art. 2.1 a) LTPA]. Y esta actividad, en el asunto que nos ocupa, en modo alguno puede reconducirse al supuesto previsto en el art. 18.1 c) LTAIBG, toda vez que —como señalamos líneas arriba— la noción de “reelaboración” no *“equivale a información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante”* (así, por ejemplo, Resolución 108/2018, FJ 5º).

En suma, el Ayuntamiento debe satisfacer adecuadamente la pretensión del solicitante y ha de ofrecer la información solicitada relativa a la realización de horas extraordinarias en el Ayuntamiento. Y únicamente en la hipótesis de que no conste total o parcialmente la misma en tales archivos, deberá transmitir expresamente esta circunstancia al solicitante, sin que en ningún caso corresponda a este Consejo revisar si dicha información debería o no existir, ni enjuiciar la corrección jurídica de la eventual carencia de la misma (así, por ejemplo, Resoluciones 84/2016, FJ 2º; 101/2016, FJ 3º; 107/2016, FJ 3º; 115/2016, FJ 5º y 149/2017, FJ 4º).

Quinto. En relación con la alegación referida a que los “escasos empleados municipales debían elaborar una información compleja para dar satisfacción a un derecho individual a la transparencia” hemos de señalar que este Consejo no puede compartir dichos argumentos para justificar un incumplimiento del ejercicio del derecho al acceso que viene recogido de modo específico en el artículo 7 b) LTPA.



Este Consejo es conocedor de que la satisfacción de ese derecho ejercitado por la ciudadanía puede comportar, en ocasiones, un cierto trabajo o dificultad en la elaboración de las respuestas; pero, antes de justificar los incumplimientos en la escasez de recursos humanos o la dificultad técnica de la información, el propio marco regulador de la transparencia prevé la posibilidad de ampliar el plazo de resolución de un mes que establece el artículo 20.1 LTAIBG, a otro mes, en el caso de que *“el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”*.

Por otra parte, conviene recordar, dado el tiempo transcurrido ya desde su entrada en vigor, que la Disposición final novena de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), estipuló en dos años el plazo máximo para adaptarse a las obligaciones contenidas en la misma por parte de las entidades locales, plazo que se cumplió el 10 de diciembre de 2015.

Igualmente, ateniendo a las argumentaciones referidas a la web de transparencia, y aunque no sea el objeto de esta reclamación, resulta conveniente recordar que dicha escasez de medios no puede servir de excusa para legitimar la inobservancia de las exigencias de la publicidad activa; y ésta es una conclusión a la que asimismo debe llegarse a la luz de la específica regulación adoptada por el Parlamento andaluz al respecto. En efecto, según establece el artículo 20 LTPA:

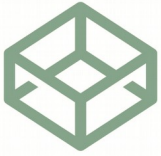
“aquellos municipios de menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión podrán cumplir las obligaciones de publicidad previstas en el presente título acudiendo a la asistencia técnica de la provincia al municipio, prevista en el artículo 12 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, o conforme a lo previsto en el artículo 54 de la citada ley, con respecto a la publicación en sede electrónica de la respectiva Diputación Provincial”.

Por consiguiente, todo municipio que pueda verse afectado por restricciones u incidencias como las alegadas por el Ayuntamiento, puede y debe recurrir a este cauce del “auxilio institucional” que razonablemente quiso abrir el legislador.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación presentada por XXX contra el Ayuntamiento de Torrecampo (Córdoba) por denegación de información pública.



Segundo. Instar al Ayuntamiento de Torrecampo a que, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al que se le notifique la presente resolución, ofrezca al reclamante la información en los términos expuestos en el Fundamento Jurídico Cuarto, 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

Manuel Medina Guerrero

Esta resolución consta firmada electrónicamente