



RESOLUCIÓN 285/2018, de 18 de julio, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación de XXX contra el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz) por denegación de información pública (Reclamación núm. 380/2017).

ANTECEDENTES

Primero. El ahora reclamante presentó el 5 de julio de 2017, ante el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), una petición de información en la que solicitaba:

“Que le sea facilitada por escrito la cantidad total facturada, durante las fechas que comprenden desde el 1 de enero de 2.015 hasta el 31 de diciembre de 2.017, que el EXCELENTÍSIMO AYUNTAMIENTO DE JEREZ DE LA FRONTERA, y sus Organismos Autónomos, Fundaciones y Sociedades Mercantiles han facturado como cliente de las siguientes sociedades mercantiles:

- Diario de Jerez S.A.
- Federico Joly y CIA, S.A.
- Diario de Cádiz, S.A.
- Joly Digital



- Publicaciones del Sur, S.A.
- Periódicos gratuitos VIVA, S.L.U.
- Radio Jerez, S.L.
- Radio Popular, S.A.
- Coporación de Medios de Cádiz, S.L.
- La Voz de Cádiz Digital, S.L.
- Uniprex, S.A.
- Comunica Sur Media, S.L.

“Que le sea facilitada la cantidad total, durante las fechas que comprenden desde el 1 de enero de 2.015 hasta el 31 de diciembre de 2.017, que el Excelentísimo Ayuntamiento de Jerez de la Frontera y sus Organismos Autónomos, Fundaciones y Sociedades Mercantiles han consignado en la cuenta contable de Publicidad y Propaganda (627) para la difusión en medios de comunicación de actividades realizadas por cada una de las entidades que correspondan, incluyendo en el informe el detalle y desglose de importes de las entidades beneficiarias en cada caso”.

Segundo. El 4 de agosto de 2017, el órgano reclamado resuelve “inadmitir la solicitud de información presentada” con base en el artículo 18.1.c) alegando que:

“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»”

Consta en el expediente la notificación de la citada resolución con fecha de 7 agosto de 2017.

Tercero. El 9 de agosto de 2017 tiene entrada en este Consejo reclamación interpuesta contra la resolución de 7 de agosto, antes citada, en la que expone que:

“En primer lugar, en esta resolución solo se cita la segunda de las dos reclamaciones presentadas en mi escrito de solicitud [...]. No se responde en



ningún caso a la primera petición acerca de la 1.- Cantidad facturada como cliente, durante los ejercicios 2015, 2016 y 2017, con una relación de 12 sociedades mercantiles.

“En segundo lugar, se acuerda INADMITIR la segunda petición [...] se da la circunstancia además que el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía acordó en su RESOLUCIÓN 123/2016, de 21/12/16 “estimar” [...] e instar al Ayuntamiento de Jerez a que, en el plazo de un mes, ofrezca al reclamante la información solicitada respecto a dicha solicitud presentada el 04/01/16, como así cumple el 11/01/17 por correo electrónico [...]. Por tanto, y teniendo esta RESOLUCIÓN 123/2016 exactamente los mismos protagonistas, entiendo que el Ayuntamiento de Jerez ha optado por dilatar este procedimiento en lugar de establecer el principio general recogido en el artículo 5.4 de la Ley 19/2013, por lo que ruego el amparo del Consejo de Transparencia de Andalucía”.

Cuarto. El 20 de septiembre de 2017 este Consejo concede al ahora reclamante trámite de subsanación para que acredite la representación en nombre de la empresa, hecho que queda acreditado por escrito que tiene entrada el 27 de septiembre de 2017.

Quinto. Con fecha 3 de octubre de 2017 le fue comunicado al reclamante el inicio del procedimiento para resolver su reclamación y fecha máxima para resolución de la misma. En la misma fecha el Consejo solicitó, al órgano reclamado, informe, copia del expediente derivado de la solicitud así como alegaciones que considerara oportunas para la resolución de la reclamación.

Sexto. El 24 de octubre de 2017 tuvo entrada escrito del Ayuntamiento en el que emite informe al respecto. En cuanto a las alegaciones referidas al acceso a la información objeto de esta reclamación, el Ayuntamiento reitera que incurre en la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG y alega que:

“Segundo.- La reclamación presentada por el reclamante ante el citado Consejo, se basa en que de dos asuntos solicitados sólo fue contestado el segundo: “no se responde en ningún caso a la primera petición acerca de la 1.- Cantidad facturada como cliente, durante los ejercicios de 2015, 2016 y 2017, con una relación de 12 sociedades mercantiles.

“Por otra parte presenta, argumentos contrarios a la inadmisión del otro asunto, relativo a la cantidad consignada por el Ayuntamiento de Jerez en la cuenta contable de Publicidad y Propaganda (627) para la difusión en medios de



comunicación de actividades realizadas por éste en esos mismos ejercicios económicos 2015, 2016 y 2017.

“Tercero.- Respecto a no haberse respondido en ningún caso a la primera petición, de una consulta al expediente puede concluirse que si bien es cierto que explícitamente no se hace alusión a ese extremo, no obstante son al mismo de aplicación las mismas conclusiones que las apuntadas para el segundo caso, esto es, la información solicitada se apunta que la misma ni está elaborada ni constituye un contenido o documento que deba ser elaborado en el ejercicio de las funciones de los sujetos considerados en la normativa de referencia, y para su divulgación sería necesaria una acción previa de elaboración;

“Cuarto.- Respecto a los argumentos contrarios a la inadmisibilidad del segundo punto, debe tenerse en cuenta que en la dirección del portal de transparencia, esto es, http://www.jerez.es/ayuntamiento/administracion_local/presupuesto-general-ayuntamiento-dejerez/, puede extraerse la información solicitada, si bien se entiende debe ser seleccionada y reestructurada por el propio interesado, ya que en caso contrario estarían siendo aplicados recursos públicos para satisfacer el interés particular del tercero.

“Quinto.- 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 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, (...)».

“Sexta.- Según informe de de la Dirección del Servicio de Economía de este Ayuntamiento, emitido con fecha 23 de octubre de 2017, sobre la información solicitada se apunta que la misma ni está elaborada ni constituye un contenido o documento que deba ser elaborado en el ejercicio de las funciones de los sujetos considerados en la normativa de referencia, y para su divulgación sería necesaria una acción previa de elaboración. [...]



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).

Segundo. La reclamación que ahora hemos de resolver tiene su origen en una solicitud de información presentada ante el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera por XXX con la que pretendía acceder a los siguientes datos: por una parte, la cantidad total facturada en el periodo 2015/2017 por el Ayuntamiento y sus organismos autónomos, fundaciones y sociedades mercantiles como cliente de doce sociedades mercantiles que operan en el ámbito de la comunicación y que aparecen identificadas en el escrito de solicitud; y, por otro lado, pide asimismo que se le facilite la cantidad total consignada en la cuenta contable de Publicidad y Propaganda (627) para la difusión en medios de comunicación de actividades realizadas por cada una de las entidades que correspondan, “incluyendo en el informe el detalle y desglose de importes de las entidades beneficiarias en cada caso”.

El Ayuntamiento rechazaría la solicitud al considerar que la divulgación de la información requeriría una acción previa de reelaboración, resultándole por tanto aplicable la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1 c) LTAIBG.

Una vez delimitado el alcance de la controversia, conviene indicar –como tantas veces hemos hecho- que nuestro sistema de transparencia se articula en torno a la 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 (artículo 24 LTPA).

Así es; tal y como tuvimos oportunidad de declarar ya en la Resolución 42/2016, de 22 de junio, 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.» (FJ 3º; asimismo, entre otras muchas, Resoluciones 82/2017, de 19 de junio, FJ 3º y 252/2018, de 20 de junio, FJ 4º).

Por otro lado, importa destacar que dicha argumentación ha sido también asumida por los órganos jurisdiccionales, como lo acredita, por ejemplo, el siguiente pasaje de la Sentencia 37/2017, de 22 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 11: *“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14.”*, así como que es *“la norma el acceso a la información, y constituir excepcionalidad la aplicación de alguno de los límites contenidos en el citado artículo 14”*. En el mismo sentido se expresa la Sentencia n.º 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 5 de Madrid.

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).

Como es obvio, al abordar el examen de la presente reclamación, no podremos soslayar esta regla general de acceso a la información pública que constituye la esencia misma de nuestro sistema de transparencia.

Tercero. Para un adecuado examen del modo en que el Ayuntamiento ha resuelto la solicitud de información presentada por XXX, es pertinente aproximarse al tratamiento que recibe en la legislación de transparencia el concreto ámbito material objeto de esta reclamación, así como valorar la relevancia que dicha información tiene en la conformación de la opinión pública y, por tanto, en el conjunto de nuestro sistema institucional.



Pues bien, en lo concerniente a la publicidad institucional, hemos de comenzar recordando que nuestra Comunidad Autónoma ya disponía de una nada desdeñable regulación promotora de la transparencia en las nuevas tecnologías con anterioridad a la aprobación de la LTAIBG y la LTPA. Efectivamente, el Parlamento andaluz inauguraría esta tendencia en el conjunto del Estado Autonómico al aprobar la Ley 6/2005, de 8 de abril, reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, cuyo ámbito de aplicación se extiende a *"las Administraciones locales andaluzas, así como los organismos, entidades de Derecho público y sociedades mercantiles vinculadas o dependientes de aquéllas, participadas mayoritariamente de forma directa o indirecta, que no sean de carácter industrial o comercial"* (artículo 2.1).

Frente a la anterior normativa, y entre otras innovaciones, esta Ley presentaba como gran novedad el imponer a los sujetos obligados que pusieran a disposición de la ciudadanía en internet la relación de las adjudicaciones de los contratos, ayudas, subvenciones y convenios suscritos en esta materia, si bien vinculaba esta exigencia –en lo que a nosotros ahora concierne– a los contratos, subvenciones y convenios por importe superior a 30.000 euros celebrados o concedidos por las Administraciones Locales de más de 50.000 habitantes (artículos 7.1 y 8.1 de la Ley 6/2005). La información requerida, por lo demás, de acuerdo con lo dispuesto en sus artículos 7.2 y 8.2, debía especificar el objeto del contrato, de la subvención o del convenio, así como la cuantía y el nombre del adjudicatario o beneficiario. De este modo, el legislador andaluz pretendía facilitar el adecuado cumplimiento de los *"principios de igualdad, objetividad, veracidad e imparcialidad"* a los que la Ley 6/2005 somete la actividad publicitaria del sector público (artículo 4.1).

No es de extrañar, pues, a la vista de este importante antecedente, que la LTPA viniera a añadir como una específica obligación de publicidad activa la de difundir en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web *"[e]l gasto público realizado en campañas de publicidad institucional"* [artículo 16 e)]. Como es asimismo razonable pensar que el Ayuntamiento reclamado y sus entidades dependientes o vinculadas debían disponer de una cierta experiencia en el tratamiento de la aludida información relativa a la *"actividad publicitaria"* llevada a cabo *"a través de contratos de publicidad, difusión publicitaria, creación publicitaria y patrocinio"* (artículo 1 de Ley 6/2005).

Pero es que, además, debe notarse que la relevancia pública de la información en este ámbito excede con creces el interés particular de las empresas del sector que se consideran discriminadas en la adjudicación de contratos o en la concesión de ayudas o subvenciones en materia de publicidad institucional, para proyectarse al conjunto de la opinión pública. Así se desprende en términos inequívocos de la doctrina constitucional recaída al respecto, pues,



como declaró el Alto Tribunal en el FJ 3º de la STC 104/2014: *“La publicidad institucional es una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos a través de los medios de comunicación social”*; razón por la cual, desde la perspectiva constitucional, no solo tiene relevancia respecto de los derechos de los medios de comunicación social, sino también en relación con *“el derecho de los ciudadanos a recibir la información de interés general que emane de los poderes públicos en condiciones de igualdad y no discriminación”*.

Y por lo que hace a esta última vertiente, seguiría argumentando el Tribunal Constitucional en este FJ 3º:

“[...] en tanto que facilita la difusión y recepción de información objetiva y veraz sobre asuntos de interés general, la publicidad institucional puede contribuir a concretar el derecho de los ciudadanos a recibir información (STC 14/2003, de 28 de enero, FJ 8), que queda comprendido en el art. 20.1 d) CE, toda vez que no estamos ante una publicidad que procure intereses particulares, sino, antes al contrario, otros propósitos, institucionales, inscritos en el interés general. Adicionalmente, el derecho de acceso a esas informaciones queda atravesado por el art. 14 CE, pues no cabe concebir que la comunicación con los ciudadanos que emane de los poderes públicos, de interés también público, no se canalice a los miembros de la comunidad en términos de igualdad y no discriminación. [...]

“Como [...] en todo caso la Constitución garantiza, quedan vinculados el derecho de los ciudadanos a recibir información neutral, objetiva y veraz, y el deber de los poderes públicos de proporcionarla en materias de interés general. La comunicación pública, también la de carácter publicitario informativo, por tanto, enlaza con el art. 20.1 d) CE, ya que debe asegurar la relación de la Administración con los ciudadanos a través de políticas de comunicación que fomenten su información sobre la esfera pública, el debate social, su participación crítica en la res publica, la corresponsabilidad ciudadana y el control de la acción administrativa, evitando lo que se han denominado asentimientos pasivos y comportamientos aclamativos, impulsando la transparencia frente a las zonas de secreto, mejorando la imagen de las instituciones y fortaleciendo su identidad, así como la eficacia de los servicios públicos.” [Sobre esta vinculación entre la publicidad institucional y el derecho de los ciudadanos a recibir información ex art. 20.1 d) CE, véanse asimismo las SSTC 130/2014, FJ 3º; 147/2014, FJ 2º; 160/2014, FJ 3º].



Vinculación específica de la pretensión de la entidad reclamante con el reiterado derecho fundamental que, obviamente, no puede ser soslayada al resolver el presente caso.

Cuarto. Antes de entrar en el fondo de la principal cuestión suscitada en el presente caso, hemos de abordar la queja formulada por la entidad reclamante relativa a que el Ayuntamiento no dio respuesta a la primera de sus peticiones acerca de la “cantidad facturada como cliente, durante los ejercicios de 2015, 2016 y 2017, con una relación de 12 sociedades mercantiles”. Reproche que fue replicado por la Administración local reclamada, en el trámite de alegaciones, arguyendo que dicha información se encuentra en “la dirección del portal de transparencia [...] si bien debe ser seleccionada y reestructurada por el propio interesado”.

No podemos, sin embargo, compartir esta argumentación del Ayuntamiento. Es cierto que, según establece el artículo 22.3 LTAIBG, cuando “*la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella*”; pero no es menos verdad que el supuesto de hecho contemplado en la norma es que la información publicada se corresponda estrictamente con la pedida por el solicitante, sin que éste deba proceder a una tarea de reestructuración ni selección de la misma.

Pero es que, además, de acuerdo con una línea doctrinal plenamente consolidada, en ningún caso basta con un reenvío genérico al portal de transparencia:

“[...] 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.

Ésta 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 éste, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas” (Resolución 267/2018, de 4 de julio, FJ 4º, por citar una de las más recientes).

Quinto. La decisión municipal denegatoria del acceso se fundamentó exclusivamente en la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) LTAIBG. Más concretamente, con base en uno de los supuestos mencionados en el Criterio Interpretativo 7/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Ayuntamiento argumentó que la información solicitada debía “elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información”.

Ciertamente, la aplicación de este motivo de inadmisión es claramente improcedente en relación con la información referente al propio Ayuntamiento; máxime si se toma en



consideración –como tantas veces hemos señalado– que 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”* (por todas, Resoluciones 64/2016, de 20 de julio, FJ 3º y 108/2018, de 6 de abril, FJ 5º). En esta línea, la STS n.º 1547/2017, de 16 de octubre, tras señalar la obligación de interpretar de forma restrictiva esta causa de inadmisión, consideró que no suponía tarea de reelaboración a los efectos del art. 18.1 c) LTAIBG la *“mera suma”* de los datos objeto de la solicitud (Fundamento de Derecho Cuarto). Y a mayor abundamiento, el artículo 30 c) LTPA establece que *“no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”*. Y en el presente caso, resulta evidente que la información referente al propio Ayuntamiento requiere la simple adición de datos, sin que por lo demás se precise el empleo de tratamientos informatizados que no se sean de uso habitual. Así pues, a juicio de este Consejo, no resulta de aplicación el art. 18.1 c) LTAIBG al presente supuesto.

Por lo tanto, se ha de proporcionar a la entidad solicitante la cantidad total facturada por el Ayuntamiento como cliente de las sociedades mercantiles identificadas en el escrito de solicitud, desde el 1 de enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2017; así como la cantidad total consignada en la cuenta contable de Publicidad y Propaganda (627) para la difusión en medios de comunicación de actividades realizadas por el Ayuntamiento en dicho periodo de tiempo, *“incluyendo en el informe el detalle y desglose de importes de las entidades beneficiarias”*.

Sexto. Diferente ha de ser la decisión respecto de la información relativa a los organismos autónomos, fundaciones y sociedades mercantiles del Ayuntamiento. Debe notarse que todas estas entidades vinculadas o dependientes de la Administración reclamada son, individualmente consideradas, sujetos obligados al cumplimiento de la legislación de transparencia [artículo 3.1 e), i) y j) LTPA]; razón por la cual no puede exigirse al Ayuntamiento que facilite los datos a ellas referentes (en esta línea, Resolución 108/2017, de 2 de agosto, FJ 5º).

Ahora bien, en lugar de declarar sin más la inadmisión de la solicitud respecto de tales entidades vinculadas o dependientes, el Ayuntamiento debió proceder de conformidad con lo previsto en el primer o cuarto apartado del artículo 19 LTAIBG -en función de las concretas peticiones de información que integran la misma- y, consecuentemente, debió remitir la solicitud a aquéllas para que decidieran sobre el acceso.

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 Jerez de la Frontera (Cádiz) por denegación de información pública.

Segundo. Instar al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz) a que, en el plazo de quince días a contar desde el siguiente al que se le notifique la presente resolución, ofrezca al reclamante la información indicada en el Fundamento Jurídico Quinto, dando cuenta de lo actuado a este Consejo en el mismo plazo.

Tercero. Instar al citado Ayuntamiento a que, en el plazo de cinco días a contar desde el siguiente al que se le notifique la presente resolución, remita la solicitud de información a sus organismos autónomos, fundaciones y sociedades mercantiles, para su resolución en el plazo previsto en el art. 20.1 LTAIBG.

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

Consta la firma

Manuel Medina Guerrero