



RESOLUCIÓN 295/2023,de 11 de mayo

Artículos: 18.1.e) y 19.3 LTAIBG

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX (en adelante, la persona reclamante), contra el ayuntamiento de Carboneras (Almería) (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 45/2023

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); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 17 de enero de 2023 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 14 de diciembre de 2022 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

"1.- Contratos/Convenios, realizados entre el Ayuntamiento de Carboneras con la/s empresa/s que ha o hayan realizado la actividad de limpieza viaria, playas, parques, jardines y otros, desde el años 2013 hasta la fecha de este escrito.

"2.- Documentación completa, de los contratos realizados desde el 01 de enero de 2019 hasta la fecha de este escrito, por el Ayuntamiento de Carboneras con terceros, relacionado con el estudio sobre la remunicipalización de los servicios que se citan en el punto1.

"3.- Documentación completa, de las conclusiones a la que llegaron los terceros con los que hubo relación contractual.

"4.- Escritos sobre las conclusiones de interventor/a y secretario/a, en relación con el asunto, y otras si las hubiere".



2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

Tercero. Sobre la reclamación presentada

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa, que:

"Primero: Que con fecha 14/12/2022 y registro de entrada [nnnnn], presenté escrito en el Ayuntamiento de Carboneras (Almería), se adjunta copia.

"Segundo: Que, habiendo prescrito el plazo previsto por la Ley, sin que el Ayuntamiento haya dictado resolución, entiendo que la información solicitada no ha sido admitida.

"En la presente reclamación, no solo se solicita resolución por inadmisión del Ayuntamiento de Carboneras de la solicitud de información pública.

"Solicito, sea aplicable al alcalde y al concejal de transparencia del Ayuntamiento de Carboneras, el art. 55.2.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia de Andalucía.

"Por los motivos siguientes:

"Resoluciones dictadas en 2022 por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante Consejo), cuya entidad reclamada ha sido el Ayuntamiento de Carboneras.

[...]

"Actuaciones del Ayuntamiento de Carboneras:

"1. Todas las solicitudes de acceso a información pública presentada en el Ayto. de Carboneras, han sido rechazadas por el silencio administrativo.

"2. A ninguna de las solicitudes de acceso a información pública presentadas en el Ayto. de Carboneras, ésta ha dictado resolución, ni ha invocado ningún límite ni ninguna causa de inadmisión que justificara la retención de la información. Simplemente calla, como si no fuera la cosa con el Ayto.

"3. El Ayto. de Carboneras no ha contestado a ninguno de los requerimientos que el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía le ha solicitado.

[...]

"Esta actitud reiterativa del Ayuntamiento, no puede ser infinita, por lo que no sería inoportuno la aplicación del Régimen sancionador del TITULO VI, LTPA".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.



1. El 7 de febrero de 2023 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada 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 7 de febrero de 2023 a la Unidad de Transparencia respectiva.
2. El 20 de febrero de 2023 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. La entidad adjunta informe de fecha 14 de febrero de 2023, manifestando lo siguiente, en lo que ahora interesa:

"PRIMERO.- Por parte del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía se ha remitido escrito a este Ayuntamiento en relación a la queja Ref.: SE - [nnnnn], presentada por.[nombre y apellidos de la persona reclamante] en la que alega que sus solicitudes de acceso a información pública presentadas en el Ayuntamiento de Carboneras, han sido rechazadas por silencio administrativo. Solicita, asimismo, sea aplicable al alcalde y al concejal de transparencia del Ayuntamiento de Carboneras, el art. 55. c2 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

"SEGUNDO. En fecha 14 de febrero se emite informe por parte de la responsable del área de presidencia sobre el asunto objeto del presente expediente en el que se indica lo siguiente:

«Que recibido, en fecha 7 de febrero de 2.023 y número de registro de entrada [nnnnn] por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos, escrito de queja Ref.: SE - [nnnnn] Reclamación [nnnnn], presentada por [nombre y apellidos de la persona reclamante] en relación con las solicitudes de acceso a información pública presentadas en el Ayuntamiento de Carboneras, que han sido rechazadas por silencio administrativo, en el que se solicita resolución por inadmisión del Ayuntamiento de Carboneras de la solicitud de información pública y que sea aplicable al alcalde y al concejal de transparencia del Ayuntamiento de Carboneras, el art. 55. c2 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, tengo a bien informar lo siguiente:

"PRIMERO.- Consultados los datos obrantes en este Ayuntamiento, a continuación se detallan las solicitudes presentadas por [nombre y apellidos de la persona reclamante], con DNI [...], de acceso a información pública:

[se incluyen referencias de aproximadamente 70 solicitudes]

"SEGUNDO.- Como consecuencia de las anteriores solicitudes presentadas por el interesado, a continuación se detallan los expedientes administrativos que se están tramitando en esta Administración Local, que corresponden al acceso de información pública relacionados con las solicitudes presentadas por el ciudadano:

[se incluyen referencia de 24 expediente]



"TERCERO.- De señalarse que multitud de las instancias presentadas por el interesado, se refieren a información relativa a los años 2011 y 2019 de la cual se carece de expediente administrativo en soporte informático e incluso físico, por lo que debe llevarse a cabo una labor de recopilación para su entrega al solicitante por esta unidad administrativa.

"CUARTO.- Se debe indicar, asimismo que, desde febrero del año 2020, [nombre y apellidos de la persona reclamante] inicia petición de información genérica dirigida al Ayuntamiento de Carboneras por escrito, por sede electrónica o de manera presencial de forma reiterada y continúa.

"Los servicios administrativos del Ayuntamiento por Orden de Alcaldía se ponen a su disposición entregándole todo tipo de documentación que requiere y la mayoría de las veces, de manera verbal. Dicha situación creada va en detrimento de los servicios generales administrativos del Ayuntamiento y de la atención al resto de los ciudadanos. Los servicios municipales, en general, función pública, intervención, tesorería, secretaría general, urbanismo y en especial, el área administrativa de presidencia se encuentran colapsados en la búsqueda, y de la recuperación de la documentación requerida por Don[nombre y apellidos de la persona reclamante]. Además, la presencia del solicitante en los departamentos de los servicios municipales es permanente y continua, distorsionando los servicios administrativos internos y la atención al resto de los ciudadanos de Carboneras y al servicio público en general.

"QUINTO.- Ante el gran volumen de documentación solicitada en cada una de las solicitudes presentadas por el ciudadano, se procede a la investigación, recopilación y elaboración de la información y de manera presencial, se le da acceso al ciudadano a la misma. Como consecuencia de ello, el ciudadano de manera continua y activa hace acto de presencia en el Área Administrativa de Alcaldía, donde el personal de este departamento le da acceso, en papel y por la Sede Electrónica, de toda la documentación requerida. Además, desde el departamento se procede, continuamente, a la elaboración de Excel y de ficheros que contienen información detallada, precisa, clara y exhaustiva.

"SEXTO: Finalmente, debe señalarse que, el ciudadano ha tenido en todo momento de manera presencial y por la Sede Electrónica del Ayuntamiento de Carboneras, acceso a toda la documentación solicitada debiendo achacarse el posible retraso en alguno de los supuestos, a la necesidad de búsqueda y recopilación del gran volumen de información solicitada».

"CUARTO.- Como Anexo al presente informe, se añade el contenido que consta en cada uno de los expedientes de reclamaciones sobre acceso a información anteriormente planteados, así como la fecha de notificación del acuerdo de acceso, según consta en gestor documental de este Ayuntamiento.

"De conformidad con lo anterior, se formulan los siguientes

"FUNDAMENTOS DE DERECHO

[...] "TERCERO.- De conformidad con datos obrantes en esta administración, y según consta en informe emitido por parte de la responsable del área de presidencia de este Ayuntamiento, existen numerosas



peticiones de acceso a la información presentadas por el interesado, las cuales, a su vez, se refieren a un gran volumen de datos, incluso relativos a ejercicios anteriores (véanse sus solicitudes relativas a información relativa a años comprendidos entre 2011 hasta la actualidad). Estas peticiones de información han sido tramitadas, resueltas e incluso dado acceso a lo solicitado.

"En relación a ello, en la normativa sobre transparencia se establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

"a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

"b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos de entidades administrativas.

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

"d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.

"e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

"Es evidente que las solicitudes presentadas por el interesado ya son repetitivas y del todo abusivas, dando lugar a la paralización de la unidad administrativa encargada de su tramitación. Así, el CRITERIO INTERPRETATIVO CI/003/2016 —información repetitiva o abusiva define cuándo una petición es abusiva, indicando que uno de los elementos será cuando «el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley». Y sigue diciendo que una petición será abusiva «cuando, de ser atendida, requiera 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».

"Para poder atender a todas las solicitudes presentadas por el interesado en tiempo y forma, según las exigencias previstas en la normativa sobre transparencia, requeriría que el departamento encargado de la tramitación de las mismas, se dedicase solamente a recabar la información por él solicitado, lo cual debe ponerse en relación, asimismo con el artículo 7 del Código Civil, en el que se establece que:

«1. Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.

"2. La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. 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, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.»



"Es por ello que, además de la necesidad de aplicación ya del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información, la solicitud presentada por el interesado relativa a "le sea aplicable al alcalde y al concejal de transparencia del Ayuntamiento de Carboneras, el art. 55. c2 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía." parece totalmente abusiva y fuera de lugar.

"De conformidad con todo lo anterior, se formulan las siguientes

"CONCLUSIONES

"PRIMERO.- Las solicitudes de acceso a información presentadas por el interesado, según todos los antecedentes obrantes en esta administración. pueden considerarse ya repetitivas o abusivas de conformidad con el criterio interpretativo del propio Consejo de Transparencia, en relación con el artículo 7 del Código Civil, por lo que procede la aplicación del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno".

3. Con fecha 25 de abril de 2023 tienen entrada en este Consejo nuevas alegaciones de la entidad reclamada. Examinadas las mismas, se comprueba que se vuelve a remitir el precitado informe de 14 de febrero de 2023, así como documentación ya puesta en conocimiento de este Consejo, relativa a las solicitudes de información presentadas por el interesado con anterioridad ante el Ayuntamiento de Carboneras, y que fueron objeto de posteriores reclamaciones.

Por otro lado, se ha de indicar que se adjunta por la entidad reclamada documentación relativa a la reclamación [nnnnn] presentada por la misma persona reclamante, y que fue resuelta mediante Resolución de este Consejo 592/2022, de 9 de septiembre de 2022, estimando la reclamación presentada.

El Ayuntamiento de Carboneras indica en concreto, en relación con la reclamación [nnnnn], que:

"En contestación a su requerimiento de información, registrado de entrada el 13 de abril de 2023 con el número [nnnnn], respecto de la reclamación que se tramitan por ese Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía con el número RECLA [nnnnn], adjunto a la presente se le remite copia del expediente administrativo n.º [nnnnn].

"Por lo que, a la vista de lo anterior, el solicitante y reclamante ante ese Consejo de Transparencia tuvo acceso al acuerdo de Junta de Gobierno Local, de fecha 31 de octubre de 2022. No obstante, junto a la presente se le remite nuevamente toda la documentación, para su constancia y a los efectos que resulten procedentes, teniendo a este Ayuntamiento por cumplido en el acceso a información pública solicitado y proceda el archivo definitivo de su expediente de reclamación RES [nnnnn] RECLA [nnnnn].

"Lo que participo, a los efectos que resulten procedentes y dando por cumplimentado el requerimiento recibido".



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.
2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.
3. 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. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, 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.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 14 de diciembre de 2022, y la reclamación fue presentada el 17 de enero de 2023. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública



1. Constituye “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la 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” [art. 2 a) LTPA].

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.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice 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).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. El objeto de la solicitud fue:



"1.- Contratos/Convenios, realizados entre el Ayuntamiento de Carboneras con la/s empresa/s que ha o hayan realizado la actividad de limpieza viaria, playas, parques, jardines y otros, desde el años 2013 hasta la fecha de este escrito.

"2.- Documentación completa, de los contratos realizados desde el 01 de enero de 2019 hasta la fecha de este escrito, por el Ayuntamiento de Carboneras con terceros, relacionado con el estudio sobre la remunicipalización de los servicios que se citan en el punto 1.

"3.- Documentación completa, de las conclusiones a la que llegaron los terceros con los que hubo relación contractual.

"4.- Escritos sobre las conclusiones de interventor/a y secretario/a, en relación con el asunto, y otras si las hubiere".

Entre la documentación remitida por la entidad reclamada no consta que se haya contestado la solicitud de información a la persona reclamante; sin embargo, se remitió a este Consejo informe de fecha 14 de febrero de 2023, poniendo de manifiesto que procedería no facilitar la facilitar la información ya que se considera por parte del Ayuntamiento de Carboneras que la solicitud de información *"pueden considerarse ya repetitivas o abusivas de conformidad con el criterio interpretativo del propio Consejo de Transparencia, en relación con el artículo 7 del Código Civil, por lo que procede la aplicación del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno"*.

Procede por tanto, examinar la contestación de la entidad reclamada facilitada a este Consejo.

2. En relación con la alegación de la entidad reclamada de que la solicitud de información pueden considerarse repetitiva o abusiva, este Consejo se ha pronunciado sobre la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) referida a la abusividad en reiteradas ocasiones. Esta doctrina ha tenido en consideración el contenido del Criterio Interpretativo 3/2016, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que requiere para la aplicación de esta causa dos circunstancias:

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.

b) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

Seguidamente, el Criterio Interpretativo especifica que podrán entenderse como abusivas las solicitudes en las que se dé alguno de estos elementos:

- Con carácter general, si puede incluirse en el concepto de abuso del derecho del artículo 7.2 del Código Civil.



- Cuando de atenderse, requeriría 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.
- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.
- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Igualmente, el Criterio considera que la solicitud estará 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.

Este Consejo ha aplicado el contenido de este Criterio Interpretativo en las solicitudes de información muy compleja o voluminosa (Fundamento Cuarto de la Resolución 181/2018 (vid. asimismo las Resoluciones 358/2019 y 60/2019). Incluso ha publicado la respuesta a una consulta sobre la aplicación de esta casu de inadmisión (Consulta 1/2022). Partiendo del carácter excepcional que tiene la consideración de una solicitud como abusiva dada la regla general del libre acceso a la información pública, la consideración como abusiva en los supuestos de peticiones de información voluminosa o difíciles se sujeta a la observancia 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. Esto es, el sujeto debe motivar explícitamente 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, ha de ser tomados en consideración el número y naturaleza de los documentos objeto de la petición; la complejidad y dedicación para un adecuado examen de los mismos; o 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 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 a la persona interesada 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. La entidad podría, por ejemplo, requerir la subsanación o la mejora de la solicitud con la indicación del posible carácter abusivo de una petición de información voluminosa.

La Resolución 181/2018 afirmaba que:

“De hecho, ya hemos tenido ocasión de rechazar 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 más específicamente, en relación con la aplicación del art. 8 b) LTPA a peticiones de información desmesuradamente amplias, 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).

En resumidas cuentas, no cabe en absoluto descartar que el motivo de inadmisión previsto en el art. 18.1 c) LTAIBG (en el supuesto arriba mencionado) y, sobre todo, el contenido en el art. 18.1 e) LTAIBG resulten aplicables a las solicitudes de información excesivamente voluminosas o complejas. Ahora bien, esta posibilidad excepcional se sujeta a la observancia 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”.



En este mismo sentido, en el FJ 6º de la Resolución 126/2019 pusimos el acento en que *“el marco normativo regulador de la transparencia permite inadmitir aquellas solicitudes de información que, dado su excesivo volumen o complejidad, son susceptibles de mermar el regular funcionamiento de la institución interpelada”*; de tal modo que, atendiendo a las particulares circunstancias concurrentes en el caso concreto, cabe rechazar a limine las solicitudes cuya respuesta pueda *“generar una carga de trabajo desproporcionada a la Administración y menoscabar, así, el normal desenvolvimiento de sus funciones”*.

Sin embargo, en este caso no consta que el órgano reclamado haya realizado ninguna actuación que permita al interesado colaborar en la precisión de su pretensión inicial, por lo que no concurrirían los dos requisitos exigidos para entender aplicable esta causa de inadmisión. De hecho, tal y como indica en la reclamación y se observa en los expedientes de otras reclamaciones tramitadas frente a ese Ayuntamiento, la entidad reclamada no ha respondido a las solicitudes de información presentadas ni siquiera a los requerimientos de este Consejo.

Por otra parte, tampoco ha concretado el volumen de trabajo que sería necesario para dar respuesta a su petición, más allá de afirmar que *“para atender a todas las solicitudes presentadas por el interesado en tiempo y forma, según las exigencias previstas en la normativa sobre transparencia, requeriría que el departamento encargado de la tramitación de las mismas, se dedicase solamente a recabar la información por él solicitado”*.

Por ello, no se han acreditado en el presente supuesto, por lo que no puede catalogarse la solicitud como abusiva. Y es que, pese a la extensa argumentación presentada, la entidad no ha cumplido con los requisitos exigidos para que una solicitud pueda ser calificada como abusiva. No se ha acreditado -solo se han enumerado las solicitudes presentadas- la colaboración ofrecida para la concreción o determinación de las respuesta.

Este Consejo no puede tener en cuenta las alegaciones relativas a las numerosas solicitudes de información presentadas. La entidad se ha informado de que la persona reclamante acude con asiduidad a las instalaciones de la entidad. Este hecho ni las decisiones de la entidad al respecto pueden ser valoradas por este Consejo, ya que se escapan a su ámbito competencial, si bien debemos informar que las solicitudes de acceso a la información verbales no cumplen con los requisitos exigidos por el artículo 17 LTAIBG para su presentación y tramitación acorde a la normativa de transparencia, según hemos declarado en la Resolución 10/2017, sin perjuicio de su tramitación acorde a otra normativa, como pudiera ser la de atención a la ciudadanía.

3. Por otro lado, se argumenta por la entidad reclamada que la solicitud de información pudiera ser repetitiva. En lo concerniente al carácter repetitivo, desde la Resolución 37/2016 venimos sosteniendo unas pautas delimitadoras de este concepto que ahora hemos de recordar. Según se apuntó en su FJ 5º, *“a la hora de enjuiciar si las solicitudes reúnen tal condición (de reiterativas) es preciso tomar en consideración y valorar los siguientes criterios: un criterio subjetivo, puesto que la petición de información debe ser formulada por el mismo solicitante y ha de ser dirigida al mismo sujeto obligado al cumplimiento de la legislación de*



transparencia; un criterio objetivo, ya que la solicitud ha de ser idéntica o sustancialmente similar a otra formulada con anterioridad; un criterio cronológico, toda vez que el tiempo transcurrido entre la contestación dada a la previa petición de información y la nueva solicitud puede ser relevante desde el punto de vista de la actualización de la información, decayendo el carácter repetitivo de la misma; y, por último, para que pueda apreciarse el carácter manifiestamente reiterativo de una solicitud, es necesario que la formulada con anterioridad haya generado una respuesta expresa de la entidad a la que se pide la información (sea o no denegatoria), o, en caso de silencio, que el solicitante haya reclamado contra la resolución presunta y se haya resuelto la reclamación por este Consejo o por la jurisdicción contencioso-administrativa" (asimismo, entre otras muchas, Resolución 53/2017, FJ 3º).

Para que puede entenderse aplicable este concreto motivo de inadmisión, es preciso que la Administración que la invoque aporte un adecuado término de comparación que permita constatar dicho carácter repetitivo; esto es, ha de identificar la anterior solicitud que considera "idéntica o sustancialmente similar" a la que es objeto de examen. Requisito que no se ha satisfecho en el presente caso, ya que la alegación sobre el carácter repetitivo de las solicitudes se limita a citar diversas solicitudes anteriores presentadas por el ahora reclamante, pero sin que haya acreditado su contenido y la respuesta ofrecida. Carecemos por tanto del término de comparación que permita considerar que las peticiones fueron repetitivas, por lo que tampoco procede la aplicación de esta causa de inadmisión.

4. En relación con su petición incluida en su reclamación de que "*sea aplicable al alcalde y al concejal de transparencia del Ayuntamiento de Carboneras, el art. 55.c 2 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía*", este Consejo carece de competencias sancionadoras a la vista del contenido de la LTPA, si bien el artículo 57.2 lo habilita a instar la incoación de un procedimiento sancionador o disciplinario al órgano o entidad que resulte competente cuando constate incumplimientos que puedan ser calificados como alguna de las infracciones previstas en el Título VI de la Ley.

Dado que esta Resolución insta a la entidad a la puesta a disposición de determinada información, su incumplimiento podría suponer el ejercicio de la habilitación prevista en el citado artículo 57.2 LTPA.

5. Sin perjuicio de lo anterior, este Consejo debe realizar una precisión respecto a la información solicitada.

Respecto a la petición "*3.- Documentación completa, de las conclusiones a la que llegaron los terceros con los que hubo relación contractual. 4.- Escritos sobre las conclusiones de interventor/a y secretario/a, en relación con el asunto, y otras si las hubiere*", debe aclararse que la entidad deberá poner a disposición del reclamante la información que existiera en el momento de realizar la solicitud. En el caso de que la información no existiera al ser necesaria su expedición *ex profeso*, en este caso la entidad reclamada debería informar de la inexistencia de la información solicitada. En ese caso, lo solicitado no tendría la consideración de información pública, toda vez que con la misma no se persigue acceder a documentos o contenidos que previamente obren en poder de la entidad reclamada -como exige el transcrito artículo 2 a) LTPA-, sino que realice una específica actuación (elaboración de sendos "documentos de conclusiones",



que no se llega muy bien a entender a qué documentos se refiere). Se nos plantearía, pues, una cuestión que, con toda evidencia, queda extramuros del ámbito objetivo delimitado en la LTPA, procediendo por tanto la inadmisión de la reclamación.

6. Por otra parte, a la vista de los antecedentes de la reclamación, no consta que la entidad reclamada haya dado trámite de alegaciones a los terceros cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por el acceso a la información solicitada.

La obligación de emplazar a los interesados y de concederles un trámite de audiencia se prevé, con carácter general, en numerosos preceptos de la LPAC -entre otros en los artículos 8, 75.4 y 76 de la Ley 39/2015-, y más específicamente en el artículo 19.3 de la LTAIBG, cuando afirma *"Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas [...]".* Además, el reclamante *"deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación".*

La finalidad perseguida es que las personas o entidades cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la información pública solicitada, y consecuentemente con la decisión que se adopte, puedan formular alegaciones, garantizándose así que la decisión administrativa dispone de los elementos de juicio necesarios para la ponderación de los intereses en conflicto. No debe olvidarse que al tiempo de resolver y, en su caso, de aplicar los límites fijados en el artículo 14 de la LTAIBG, el órgano al que se dirige la solicitud de información debe hacerlo de forma proporcionada a su objeto y finalidad de protección, atendiendo *"a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso"*, por lo que necesita conocer los intereses privados concurrentes para adoptar su decisión.

Cuando se prescinde de este trámite esencial, como se deduce de la Sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo contencioso administrativo, núm. 315/2021, de 8 marzo, el órgano que resuelve incurre en una irregularidad invalidante puesto que no permite incorporar las razones por las que el tercero afectado valora si la información solicitada afecta o no a sus derechos e intereses, pertinentes además para la ponderación de los intereses en conflicto.

Este Consejo, al resolver la reclamación presentada, actúa como entidad que fiscaliza en vía administrativa la legalidad de la decisión adoptada por el órgano ante el que se presentó la solicitud, y su reclamación tiene la consideración de un recurso administrativo, según establece el artículo 23 de la LTAIBG. En el ejercicio de esta función puede revisar y resolver todas las cuestiones que se planteen, tanto de fondo como de forma, incluyendo la posibilidad de acordar la retroacción de actuaciones, siguiendo el artículo 119 de la Ley 39/2015 al afirmar:

"1. La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.



2. Cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido, sin perjuicio de que eventualmente pueda acordarse la convalidación de actuaciones por el órgano competente para ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52.

3. El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial".

Por tanto, este Consejo puede fiscalizar que los trámites procedimentales exigibles al órgano destinatario de la solicitud de información se han cumplido, ya que los derechos de los afectados deben ser protegidos también por este órgano.

La relevancia del trámite de audiencia no puede ser obviada y la omisión de su realización genera indefensión para el tercero afectado que no ha tenido oportunidad de realizar alegaciones sobre los posibles perjuicios que la decisión pudiera comportar a sus derechos e intereses. Por ello, lo que procede es volver sobre el procedimiento para subsanar el defecto de forma cometido, es decir, para sustanciar el trámite omitido antes de resolver, pues la ponderación de los intereses presentes y la realización del test de daño es función que corresponde ser realizada por la Administración competente a la vista de toda la documentación aportada, sin que proceda entrar a resolver sobre otros motivos de la reclamación.

Por todo ello, y constatada en este caso la inobservancia de lo previsto en el citado art. 19.3 LTAIBG en el procedimiento de resolución de la solicitud por parte de la entidad reclamada, procede retrotraer el procedimiento, con base en el artículo 119.2 LPAC, al momento en que se conceda el citado trámite de alegaciones a quien pueda resultar afectado por la información solicitada, y seguir la tramitación correspondiente hasta dictar resolución expresa.

La resolución que ponga fin a dicho procedimiento, o la ausencia de respuesta transcurrido el plazo máximo de resolución, podrá ser reclamada potestativamente ante este Consejo, circunstancia que deberá ponerse de manifiesto en su notificación en aplicación de lo previsto en el 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

En todo caso, este Consejo debe aclarar que la retroacción se realizará respecto a aquellas partes de la información solicitada cuyo acceso puede afectar a derechos o intereses de terceras personas. Esto no ocurrirá respecto a la información que está, estuvo o debió estar publicada en cumplimiento de la normativa de transparencia o de contratación pública.

7. En resumen, la entidad deberá:



- a) Facilitar los convenios firmados "entre el Ayuntamiento de Carboneras con la/s empresa/s que ha o hayan realizado la actividad de limpieza viaria, playas, parques, jardines y otros, desde el años 2013 hasta la fecha de este escrito."
- b) Facilitar la información correspondiente a las peticiones 3 y 4.
- c) Retrotraer el procedimiento al trámite de alegaciones a terceras personas en relación con la petición 1 en la parte referida a "Contratos firmados..." y con la petición 2.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".

Igualmente, el Considerando 26 afirma:

"(...). Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. (...)"

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.



A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

"1.- Contratos/Convenios, realizados entre el Ayuntamiento de Carboneras con la/s empresa/s que ha o hayan realizado la actividad de limpieza viaria, playas, parques, jardines y otros, desde el años 2013 hasta la fecha de este escrito.

"2.- Documentación completa, de los contratos realizados desde el 01 de enero de 2019 hasta la fecha de este escrito, por el Ayuntamiento de Carboneras con terceros, relacionado con el estudio sobre la remunicipalización de los servicios que se citan en el punto1.

"3.- Documentación completa, de las conclusiones a la que llegaron los terceros con los que hubo relación contractual.

"4.- Escritos sobre las conclusiones de interventor/a y secretario/a, en relación con el asunto, y otras si las hubiere".



La entidad deberá, en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, en los términos de los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto:

a) Facilitar los convenios firmados *“entre el Ayuntamiento de Carboneras con la/s empresa/s que ha o hayan realizado la actividad de limpieza viaria, playas, parques, jardines y otros, desde el años 2013 hasta la fecha de este escrito.”*

b) Facilitar la información correspondiente a las peticiones 3 y 4.

c) Retrotraer el procedimiento al trámite de alegaciones a terceras personas en relación con la petición 1 en la parte referida a *“Contratos firmados...”* y con la petición 2.

Segundo. Instar a la entidad reclamada 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.