



RESOLUCIÓN 773/2022, de 23 de noviembre

Artículos: 32 y 33 LTPA; 18.1.c) y e), 20 y 24 LTAIBG

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX (en adelante, la persona reclamante), contra el Ayuntamiento de Montalbán (Córdoba) (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 247/2022

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); Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 23 de mayo de 2022, 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 el 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 19 de abril de 2022, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a:

"Por la presente se solicita información pública relacionada con cualquier tipo de nombramiento existente en el Ayuntamiento de Montalbán, ya sea por Decreto, Providencia, o cualquier forma establecida por el Alcalde, para la designación del Instructor del Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico, desde el año 2010 hasta el momento que se produzca la Resolución de dicho expediente de información Pública por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Si dichos nombramientos hubiesen sido realizados de palabra y no existiesen ningún tipo de documento público, se informe de los Funcionarios que han realizados dichas funciones al tramitarse los expedientes sancionadores.

"Igualmente informes jurídicos al Alcalde, si existiesen, que la forma establecida de nombramiento del instructor del procedimiento sancionador no es la requerida para dichos nombramientos o las personas designadas no pueden realizar dicho cargo al ser Funcionarios interinos, existiendo jurisprudencia al respecto.



"Informes Jurídicos de la Secretaría al Alcalde, si existiesen, de la necesidad de nombrar Instructor del Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico, ya que no se nombró Instructor del Procedimiento desde la Jubilación del que ejerció el cargo".

2. La entidad reclamada contestó la petición el 23 de mayo de 2022 mediante Resolución de 18 de mayo de 2022, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

"PRIMERO. Inadmitir a trámite la petición formulada por D. [nombre y apellidos de la persona reclamante] sobre el acceso a la información solicitada, al concurrir dos causas de inadmisión: por un lado, la información solicitada requiere una acción previa de reelaboración (artículo 18.1.c) LGTBAIG), al solicitarse documentos pormenorizados sobre la materia objeto de reclamación que, además, requiere una labor de interpretación; por otro lado, es una petición abusiva o excesiva (artículo 18.1.e) LTBAIG), que paraliza la gestión administrativa, cuyo volumen se ha incrementado de manera exacerbada tras las vicisitudes que han afectado al puesto de Secretaría-Intervención durante el último ejercicio, además de no ajustarse a las finalidades de la Ley"

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 1 de junio de 2022 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 2 de junio de 2022 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 16 de junio de 2022 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, adjuntándose entre la documentación remitida la respuesta ofrecida a la persona interesada, y acuse de recibo de recepción de la misma.

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 andaluza, 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, conforme al art. 20.1 de la LTAIBG.

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.

2. En el presente caso, la solicitud de información fue presentada el 19 de abril de 2022 y se resolvió su inadmisión el día 18 de mayo de 2022, dentro del plazo de resolución de un mes, practicándose la notificación en la misma fecha del 18 de mayo, mediante oficio del Secretario Interventor del Ayuntamiento.

Sin embargo, esta notificación no puede considerarse válida ni surtió efectos, de conformidad con el artículo 40.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), al no contener el texto íntegro del acto notificado ya que, según consta en el expediente, el 20 de mayo de 2022 el reclamante presenta un nuevo escrito en el que expone que *"(...) el día 18 de mayo se recibió notificación de inadmisión a trámite solicitud de acceso a información pública, con las advertencias legales del Secretario del Ayuntamiento de Montalbán, que en la misma no se recibe la Resolución de la Alcaldía a la que se hace referencia", solicitando "Se me realice en forma la notificación con la correspondiente Resolución de la Alcaldía".*

El 20 de mayo de 2022 se practica de nuevo la notificación de la resolución indicada, siendo la fecha de aceptación de la misma el 23 de mayo de 2022 y ese mismo día se presenta por el interesado la Reclamación dirigida a este Consejo.

La reclamación se contempla en el artículo 23 LTAIBG como sustitutiva de los recursos administrativos y su plazo de interposición de un mes se cuenta desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. En este caso, el vencimiento del plazo máximo de resolución sin haberse practicado válidamente la notificación de la Resolución (por no haberse adjuntado el texto íntegro de la misma) legitimaba al interesado para entender su solicitud desestimada por silencio administrativo y para poder interponer la reclamación a



partir del día siguiente, el 20 de mayo de 2022. No obstante, el reclamante dirige la reclamación contra la resolución expresa que se le notifica el 23 de mayo de 2022, y respecto a ésta, el plazo para la interposición de la reclamación se iniciaría el día 24 de mayo, por lo que podría entenderse que la reclamación, al haberse interpuesto el mismo día de la notificación de la resolución, se interpuso anticipadamente.

3. Hasta la fecha, este Consejo había venido considerando estas reclamaciones como prematuras, al haberse interpuesto la reclamación antes de la finalización del plazo máximo de resolución (por todas, la Resolución 512/2022, de 18 de julio).

Sin embargo, una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, la aplicación de los criterios seguidos por la jurisprudencia en supuestos similares así como de los principios de transparencia y libre acceso a la información recogidos en el artículo 6 LTPA, deben hacernos cambiar nuestra posición seguida hasta ahora.

En supuestos como este, en los que agotado el plazo máximo de resolución la entidad reclamada seguía sin dar respuesta a la petición de información o bien se dicta posteriormente una respuesta denegatoria, la inadmisión de la reclamación únicamente suponía un retraso en el derecho de la persona solicitante de presentar la correspondiente nueva reclamación, con las consiguientes consecuencias negativas en la eficacia administrativa y economía procesal. De este modo, la entidad que no había cumplido con los plazos establecidos para dar respuesta a la petición, se beneficiaría de su propia falta de diligencia, solución que sería contraria a un correcto entendimiento del ordenamiento jurídico, y más concretamente, del derecho de acceso a la información pública.

Esta interpretación proporcionada es la que sigue la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 209/2013, de 16 de diciembre, 38/1998, de 17 de febrero y 17/2011, de 28 de febrero, entre otras) cuando, respecto al principio "pro actione" en lo que concierne al cómputo de los plazos, prohíbe "*aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican*" "*...aunque puedan reputarse razonables y sin perjuicio de su posible corrección desde una perspectiva teórica*".

En consonancia con esta doctrina, el Tribunal Constitucional ha declarado que el cómputo de los plazos sustantivos y procesales "*adquiere relevancia constitucional no sólo cuando la decisión judicial de inadmisión sea fruto de un error patente en el cómputo del plazo o de una interpretación arbitraria o manifiestamente irrazonable de la legalidad, sino también cuando sea consecuencia de la utilización de un criterio interpretativo rigorista, excesivamente formalista o desproporcionado en relación con los fines que trata de proteger y los intereses que sacrifica...*" (STC 209/2013, de 16 de diciembre, FJ 3).

También el Tribunal Supremo se ha pronunciado reiteradamente sobre la admisibilidad de los recursos contencioso administrativos presentados prematuramente, doctrina que parece aplicable al supuesto de los recursos administrativos. Así, en la Sentencia de 13 de diciembre de 2007 (recurso de casación 1196/2004) se afirma:



"Todo ello de conformidad, como decimos, con la doctrina establecida en la STS de 22 de diciembre de 2005, y las que en la misma se citan:

En el supuesto de autos cabe afirmar esa clara desproporción y, por tanto, la improcedencia de la declaración de inadmisibilidad a que llegó la Sala de instancia, en una situación como la descrita, en la que la Administración ha adoptado su postura definitiva, pues en el momento de confirmarse en súplica el auto de fecha 24 de marzo de 2003 (por el que se acordaba la inadmisibilidad del recurso Contencioso-Administrativo) ya había transcurrido el plazo de los tres meses para que operara el silencio y podía entenderse abierta la vía jurisdiccional, y por ello podía entablarse y discurrir sin merma alguna el debate procesal; así que ha de entenderse satisfecho el fin que la causa de inadmisibilidad en cuestión pretende preservar y, por tanto, carente de toda proporción sacrificar el contenido propio o normal del derecho a la obtención de tutela judicial, (cual es la resolución sobre el fondo de las pretensiones deducidas en el proceso), a lo que no es ya más que un mero rigor formal, constituido por la exigencia de que aquella postura definitiva fuera previa a la interposición del recurso jurisdiccional. Y así en Sentencia de 14 de noviembre de 2003 (RJ 2003, 8158) decíamos «la doctrina de esta Sala es favorable a considerar que la interposición prematura de un recurso Contencioso-Administrativo interpuesto contra la desestimación presunta de un recurso administrativo es un defecto subsanable si en el curso del proceso se produce la desestimación expresa de aquél o transcurre el plazo establecido para que pueda considerarse desestimado por silencio presunto. En casos como el presente de interposición anticipada, esta Sala ya ha dicho (Sentencias de 19 de mayo de 2001 [RJ 2001, 3912] , 1 de julio de 1998 [RJ 1998, 5445] y 21 de noviembre de 1989 [RJ 1989, 8349] , y las que se citan en esta última) que el principio de interpretación conforme a la Constitución (RCL 1978, 2836) de todo el ordenamiento jurídico, reiteradamente proclamado tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal Constitucional, y que ha sido expresamente recogido en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (RCL 1985, 1578 y 2635), impone que las normas relativas al ejercicio de los derechos fundamentales hayan de ser interpretadas en el sentido mas favorable a la efectividad de tales derechos. Armonizada y complementada tan interpretación con el principio básico de economía procesal, la decisión que se impone es la de rechazar la inadmisibilidad que se pronuncia en la resolución recurrida»".

Como declara la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 153/2010, de 17 de marzo, en relación a un recurso de reposición que se interpuso anticipadamente, *"es reiterada la doctrina jurisprudencial -referida al recurso contencioso-administrativo, pero que es aplicable, mutatis mutandis, al recurso de reposición- que sostiene que la interposición anticipada de un recurso es un defecto subsanable si transcurre el plazo establecido, y ello atendido el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico, reiteradamente proclamado tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal Constitucional, el cual impone que las normas relativas al ejercicio de los derechos fundamentales hayan de ser interpretadas en el sentido mas favorable a la efectividad de tales derechos. Por ello, aplicado la referida doctrina al caso enjuiciado resulta preciso rechazar la inadmisibilidad..."*.

Igualmente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 905/2007, de 6 de julio, declara que es posible hacer extensivo al supuesto aquí planteado el criterio jurisprudencial que admite la interposición anticipada del recurso jurisdiccional en base al carácter eminentemente subsanable de la



extemporaneidad por antelación, ya que el mero transcurso del tiempo durante la sustanciación del proceso produce el cumplimiento del requisito soslayado por el recurrente.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 282/2021 de 25 febrero, en relación con la interposición anticipada de un recurso de alzada, se cuestiona si dicha presentación anticipada justifica *per se* la inadmisión del recurso, indicando que "(...) se trataría de un defecto fácilmente subsanable por el mero transcurso del tiempo, sin que sea necesario que el administrado efectúe ninguna gestión adicional por razones de racionalidad y economía procesal, pues la subsanación se producirá de facto con el paso del tiempo" (...). "A lo anterior, hay que añadir que no se contempla en el artículo 116 LPAC, la presentación anticipada de un recurso como una causa de inadmisión, sino únicamente el transcurso del plazo para la interposición del recurso. Lo que evidentemente no resulta baladí y tiene su lógica, pues sólo el transcurso del plazo derivaría en la firmeza y dicha firmeza supone como principal efecto la imposibilidad de revisión de su legalidad por vía del recurso, impidiendo precisamente por ello entrar a examinar el fondo del asunto. (...) Sobre el carácter antiformalista de los recursos administrativos, se ha llegado a afirmar por parte del Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 20 de julio de 1984 (RJ 1984, 4248) que:

El sistema de recurso administrativo no se ha establecido para proteger a la Administración, sino como una garantía de los ciudadanos. Este carácter debe primar sobre cualquier otro, so pena de olvidar - reiteramos- la configuración de los recursos administrativos como instrumento esencial y primario de garantía .

En consecuencia, aunque es cierto que el recurso de alzada se interpone anticipadamente, debe añadirse a todo lo expuesto con anterioridad que es retirada la doctrina jurisprudencial -referida al recurso contencioso administrativo, pero que es aplicable, mutatis mutandis, al recurso de alzada - que sostiene que la interposición anticipada de un recurso es un defecto subsanable si transcurre el plazo establecido, y ello atendido el principio de interpretación conforme a la Constitución, reiteradamente proclamado tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal Constitucional, los cuales imponen que las normas relativas al ejercicio de los derechos fundamentales han de ser interpretadas en el sentido más favorable a la efectividad de tales derechos."

A esta doctrina, debemos añadir el carácter antiformalista del procedimiento de acceso a la información, manifestado en el Preámbulo de la LTAIBG:

"El capítulo III configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos(...)

Con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta (...)"



Así como en nuestra doctrina, como en la Resolución 102/2016:

“Conviene recordar, además, que el principio antiformalista que rige la normativa en materia de transparencia pública se traduce, en cuanto a los interesados, en la imposición de unos requisitos mínimos para las actuaciones de los interesados. Así, la LTAIBG establece en su artículo 17.2 que “[l]a solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de: a) La identidad del solicitante. b) La información que se solicita, c) Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones, y d) En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.” Por su parte, el apartado 3 del mismo artículo 17 dice que “[e]l solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud.”

Esta misma posición ha sido la adoptada por varios órganos jurisdiccionales, como el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 4, que en su Sentencia 93/2017, de 17 de julio, afirma que:

“6 . De conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la L 19/2013, la solicitud no tiene que presentarse en el Portal de Transparencia . Como se recoge en la contestación a la demanda " resulta indiferente a los efectos de la LTAIBG, la vía de presentación de las peticiones de información.”

Por lo tanto, y a la vista del razonamiento antes indicado y de los pronunciamientos judiciales reproducidos, aunque se reconociera que la presentación de la reclamación formulada fue anticipada, el criterio más favorable para la persona interesada y que evita una interpretación demasiado rigorista y formalista que deje vacío de contenido el derecho a reclamar, permite considerar que tal reclamación es subsanable por el mero transcurso del tiempo, lo que unido al principio básico de economía procesal, determina que deba admitirse la reclamación formulada.

Máxime en este supuesto cuando, como se ha indicado antes, la misma se presenta cuando ya se había producido el efecto del silencio administrativo y se encontraba abierto el plazo para reclamar contra la resolución presunta.

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 reclamante solicitó a la entidad reclamada:

“(...) información pública relacionada con cualquier tipo de nombramiento existente en el Ayuntamiento de Montalbán, ya sea por Decreto, Providencia, o cualquier forma establecida por el Alcalde, para la designación del Instructor del Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico, desde el año 2010 hasta el momento que se produzca la Resolución de dicho expediente de información Pública por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Si dichos nombramientos hubiesen sido realizados de palabra y no existiesen ningún tipo de documento público, se informe de los Funcionarios que han realizados dichas funciones al tramitarse los expedientes sancionadores. Igualmente informes jurídicos al Alcalde, si existiesen, que la forma establecida de nombramiento del instructor del procedimiento sancionador no es la requerida para dichos nombramientos o las personas designadas no pueden realizar dicho cargo al ser Funcionarios interinos, existiendo jurisprudencia al respecto. Informes Jurídicos de la Secretaría al Alcalde, si existiesen, de la necesidad de nombrar Instructor del Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico, ya que no se nombró Instructor del Procedimiento desde la Jubilación del que ejerció el cargo.



Igualmente solicita los informes jurídicos al Alcalde, si existiesen, sobre la forma establecida de nombramiento del instructor del procedimiento sancionador: así como de la necesidad de nombrar Instructor del Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico”.

El Ayuntamiento resolvió inadmitir a trámite la petición formulada al considerar concurrentes dos causas de inadmisión: por un lado, que la información solicitada requiere una acción previa de reelaboración (artículo 18.1.c) LGTBAIG), y por otro lado, que es una petición abusiva o excesiva (artículo 18.1.e) LTBAIG).

2. Respecto a la consideración de que la información solicitada requiere una acción previa de reelaboración, el Ayuntamiento resuelve que “...*está solicitando una relación de Decretos, Providencias, Informes, etc., desde el año 2010, que no constan en el aplicativo informático GEX (cuya implantación se materializó a finales del ejercicio 2017), sino en archivos físicos que habría que buscar manualmente, sin posibilidad de establecer filtro alguno. Por parte del interesado se pretende que se elabore ex profeso una relación con todos los documentos públicos obrantes en esta Corporación, de todos los tipos indicados en la solicitud, lo que requiere una tarea extraordinaria que no se limita únicamente a buscar los expedientes concretos, sino a elaborar la información que ha solicitado, más aun, teniendo en cuenta la acumulación en la carga de trabajo del personal derivada de la ausencia de la persona titular del puesto de Secretaría y las vacantes por jubilación del personal Administrativo”.*

En relación con la aplicación de esta causa de inadmisión, debemos partir del presupuesto al que hizo referencia el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

«Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013» (Fundamento de Derecho Cuarto). “

Según venimos sosteniendo de forma constante en nuestras decisiones (baste citar las Resoluciones 64/2016, FJ3º; 75/2016, FJ 3º; 136/2016, FJ 3º; 8/2017, FJ 3º; 133/2018, FJ 3º; 14/2020, FJ 3º), al determinar el alcance del concepto “acción de reelaboración” empleado por dicho art. 18.1 c) LTAIBG, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices que inferimos del Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

1º) La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información.

2º) La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario”.

3º) Hay reelaboración “cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba... [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información”.



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” .

Este Consejo debe precisar que el volumen de la información solicitada, tal y como indica el reclamante citado el Criterio Interpretativo 7/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no es motivo *per se* para la aplicación de la causa de inadmisión. Pero tal y como el Criterio añade, lo cual comparte este organismo “*No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración*”.

Pues bien, en este caso el Ayuntamiento resolvió la solicitud indicando que la información solicitada, reclamada desde el año 2010, no consta en el aplicativo informático de la entidad, sino en archivos físicos que habría que buscar manualmente, sin posibilidad de filtro ninguno; que sería una tarea extraordinaria no limitada únicamente a buscar expedientes concretos sino a elaborar la información que se ha solicitado, más aún teniendo en cuenta la acumulación de carga de trabajo del personal del Ayuntamiento.

A la vista de la petición del reclamante y de la respuesta ofrecida, este Consejo no considera que en este caso haya quedado debidamente acreditado que la información solicitada incurra en la causa de reelaboración indicada. A diferencia de lo que sostiene el Ayuntamiento, para atender la solicitud del reclamante no se requiere una tarea extraordinaria que requiera la elaboración de nueva documentación (“...sino a elaborar la información que ha solicitado...”), ya que el reclamante lo que pretende es tener acceso a una serie de documentos previamente existentes (o en su caso, conocer la inexistencia de los mismos) que únicamente deben localizarse:

- Documentos (cualquiera que sea la forma que adopten: decreto, providencia o cualquier otra) en los que conste la designación del instructor de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico desde el año 2010.
- Informes de la Secretaría del Ayuntamiento al Alcalde, si existiesen, relacionados con el nombramiento de un instructor para los procedimientos sancionadores en materia de tráfico.

Según se desprende de lo alegado en el escrito de reclamación (“ (...) Que desde la fecha que se solicita 2010 tan solo han ocupado dicho puesto tres personas, Primera: Agente de la Policía Local de Segunda Actividad desde los años 2010-2019, Segunda: Funcionario Administrativo de Recaudación y Tercero: Funcionario Interino administrativo de Recaudación. Entre el nombramiento del segundo y tercero el Ayuntamiento de Montalbán estuvo cerca de un



año o más sin contar con la figura del Instructor en Materia de Tráfico...”), la información reclamada afectaría a tres personas, cuya identidad parece conocer el reclamante, por lo que en principio no se considera que sea especialmente voluminosa o compleja.

De conformidad con lo anterior, a priori, no se considera que la información solicitada suponga un nuevo tratamiento de la información, ni que deba elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información. La dificultad para conceder el acceso parece encontrarse en la necesidad de realizar su búsqueda de forma manual entre los archivos físicos de la Corporación desde el año 2010 dado que, según se indica por el Ayuntamiento, el aplicativo informático que utiliza está operativo desde finales de 2017. Y aunque el elevado volumen de archivos que debería ser consultado (desde el año 2010) justifica que esta circunstancia debe ser tenida en cuenta para la valoración de la aplicación de la causa de inadmisión, tal y como hemos venido sosteniendo en anteriores resoluciones, es requisito exigible para la su aplicación que la entidad realice y acredite un esfuerzo razonable para la localización de la información solicitada. Así, en la Resolución 151/2019, de 10 de mayo, afirmábamos:

“...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) de la 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.”

Y en este supuesto, no queda acreditado que el Ayuntamiento haya desplegado ningún esfuerzo por atender la solicitud de información planteada, siquiera parcialmente acotando los años a los que se refiere la búsqueda de la documentación contenida en los archivos físicos, ni tampoco mediante la consulta de la documentación que está informatizada desde el año 2017. Ateniendonos a los datos indicados por el reclamante, desde 2010 han ejercido las funciones de instructor de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico tres personas, y las dos últimas lo hicieron a partir del año 2019, por lo que resulta razonable considerar que entre la documentación informatizada a partir de 2017 podría encontrarse, parcialmente, la información solicitada.

3. Por otra parte, el Ayuntamiento estima que *“... también concurriría en este caso otra causa de inadmisión, que sería la de la letra e) del artículo 18.1 de la LTBAIG, que es que la información tenga un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la Ley” (...)*

Este Consejo se ha pronunciado sobre la aplicación de esta causa de inadmisión en reiteradas ocasiones, teniendo 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). 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 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).*

Como se ha señalado, el criterio de este Consejo es que 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, apoyándose en datos objetivos. Estos requisitos no han quedado debidamente acreditados en el presente supuesto, el Ayuntamiento reclamado resuelve que la solicitud de información presentada puede considerarse abusiva *“(...) puesto que, por una parte, si se atiende va a paralizar la gestión de los sujetos obligados a suministrar información, ya que tendrían que buscar todos los expedientes de personal desde el ejercicio 2010 al 2019, en cuyo caso sólo constan los expedientes informatizados desde finales de 2017. Ello requeriría examinar físicamente los expedientes desde el año 2010 al 2017 y discriminar entre ellos sobre cuáles son objeto de reclamación y sobre los que no, lo que también requiere, además, una labor de interpretación.*

Esta solicitud no se ajusta a las finalidades de la Ley, como es conocer la actuación de los responsables públicos, ver como toman las decisiones o manejan los fondos, sino que es una petición de información excesiva sin concretar además los expedientes a los que se desea tener acceso”.

Sin embargo, la solicitud de información formulada no es excesivamente genérica, ni voluminosa, pues se dirige a obtener unos concretos documentos que, en contra de lo interpretado por el Ayuntamiento, sí



estarían ajustados a las finalidades de la Ley, puesto que los mismos se relacionan con el ejercicio por la entidad reclamada de las competencias que le corresponden en materia de vigilancia, denuncia y sanción de las infracciones que se cometan en materia de tráfico en las vías urbanas de su titularidad. El dato objetivo que ofrece la Entidad reclamada para considerar abusiva la solicitud es el amplio período de tiempo al que corresponde la documentación que debería consultarse y que la misma no se encuentra informatizada, sin embargo, y como se ha expuesto en el anterior apartado, tampoco ha realizado ningún esfuerzo por atender la solicitud de información acotando el período de búsqueda y, en todo caso, tratando de localizar dicha información entre la documentación que desde 2007 se encuentra informatizada.

4. A modo de conclusión y por todo lo indicado, este Consejo no puede estar de acuerdo con la inadmisión de la solicitud por las causas invocadas, procediendo por tanto, de conformidad con la regla general de acceso a la información pública, la estimación de la reclamación.

La entidad reclamada deberá por tanto dar respuesta a la solicitud, 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 entidad reclamada deberá acreditar un esfuerzo razonable en la localización de la información solicitada, y en caso de que no pueda, informar de esta circunstancia a la persona reclamante. Así, la entidad deberá en todo caso tratar de localizar la información generada a partir de 2017, fecha en la que se implanta el sistema informático indicado en las alegaciones, sin que se exceda de un tratamiento informatizado de uso corriente. Y respecto al resto de ejercicios, tratar de localizar la información en los archivos existentes o justificar la imposibilidad de realizarlo debido a la falta de sistemas informáticos. Para ello, deberá tener en cuenta que la persona reclamante ha informado de las personas que presuntamente ocuparon el puesto de instructor de los procedimientos, información que puede proporcionar datos que permitan acotar la búsqueda.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). 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”.



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.

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.

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.

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Cuarto, apartado cuarto, y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución

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