



## **Reclamación 20/2021**

**Resolución 8/2023, de 22 de mayo, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a la falta de resolución por el Ayuntamiento de Zaragoza del acceso a la información pública solicitada**

**VISTA** la reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por \_\_\_\_\_, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente resolución,

### **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 16 de enero de 2021, \_\_\_\_\_ presentó una solicitud de acceso a la información pública, dirigida al Ayuntamiento de Zaragoza, que tenía por objeto obtener *«la información detallada en formato electrónico abierto, a ser posible georreferenciada, de las redes de telecomunicaciones subterráneas por cable de la ciudad y acometidas»*, entendiéndose que el Ayuntamiento dispone de esa información, ya que *«la necesita para la aplicación de las "Tasas por prestación de servicios urbanísticos»*.



**SEGUNDO.-** Ante la ausencia de respuesta por parte del Ayuntamiento de Zaragoza, la solicitante presentó, el 20 de febrero de 2021, una reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR).

**TERCERO.-** El 23 de febrero de 2021, el CTAR solicita al Ayuntamiento de Zaragoza que informe sobre los fundamentos de la decisión adoptada y realice las alegaciones que considere oportunas, en el plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación.

**CUARTO.-** El 10 de marzo de 2021 el CTAR recibe un informe (sin firmar) remitido por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, en el que señala que la solicitud de información debe ser inadmitida a trámite, pues *«se trata de una información en curso de elaboración, que además, necesita una reelaboración previa por parte de los servicios técnicos municipales»*. Como justificación de la necesidad de reelaboración, el informe argumenta que la información *«se solicita en un formato distinto al que existe»* pues corresponde *«a los proyectos técnicos de redes y de acometidas que las distintas compañías de servicios han ido solicitando y obteniendo autorización a lo largo de los años, en formato papel, pero que no han sido trasladadas a formato electrónico, ni cartografiadas de forma unitaria»*. Añade el informe que la solicitud supone *«un nuevo tratamiento de la información»* y que *«se debe hacer uso de diversas fuentes de información dado que hay que extraerla de muchos*



*expedientes tramitados en papel a lo largo de los años en un lapso temporal muy amplio, por diversas empresas y para distintos ámbitos territoriales», sin que se disponga de una base de datos informática. Destaca también como factor relevante el alto coste, tanto en medios personales como técnicos e informáticos, que implicaría llevar a cabo esa tarea de reelaboración «lo cual no resulta asumible económicamente».*

No obstante, el informe aclara que *«de forma parcial», —aunque solo en formato papel— «sí que puede acceder a la información solicitada formulando consulta directa al Archivo Municipal, a través de la aplicación existente en la página web del Ayuntamiento de Zaragoza. En tal caso, deberá conocer la compañía que solicitase la autorización para dicho proyecto de tendido de redes, o la ubicación concreta que es de su interés, o bien, el ámbito de planeamiento al que se refiere, dado que podría contenerse en el proyecto de urbanización de dicho ámbito»,* teniendo en cuenta siempre que *«dicha información no ha sido cartografiada de forma sistemática por parte municipal».*

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015) atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones



en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Ayuntamiento de Zaragoza, en aplicación del artículo 4.1.c) de la misma Ley.

**SEGUNDO.-** Con carácter previo al análisis sobre el fondo de la reclamación presentada, deben realizarse varias consideraciones de carácter procedimental.

Tal como ha reiterado este Consejo en numerosas ocasiones (por todas, Resolución 23/2019, de 27 de mayo), la Ley 8/2015 contiene en sus artículos 29 y 31 las reglas procedimentales que deben seguirse una vez recibida una solicitud de información. En concreto, el artículo 29 establece —como garantía del derecho de acceso— una comunicación previa tras el recibo de la solicitud, con el siguiente tenor literal:

*«Recibida la solicitud, el órgano competente para su tramitación informará a los y las solicitantes, en comunicación que les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la entrada de la solicitud en su registro, de:*

*a) La fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.*

*b) El plazo máximo para la resolución y notificación.*

*c) Los efectos que pueda producir el silencio administrativo.*



*d) Si la solicitud se refiere a información que no obra en poder del órgano al que se ha dirigido y este conoce al competente, deberá remitirle la solicitud e indicar en la comunicación al solicitante la fecha de la remisión e identificación del órgano al que se ha dirigido.*

*e) Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.*

*f) Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se le comunicará del traslado a estos para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas».*

Por su parte, el artículo 31 establece los plazos para resolver la solicitud, cuando señala:

*«1. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.*

*Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante».*



La importancia de estas normas reside en la garantía que suponen para el solicitante, ya que le permiten conocer la efectiva recepción de la solicitud, los plazos para su resolución o la necesidad de aclarar su petición. En definitiva, garantizan el ejercicio de su derecho. Del mismo modo, permiten a la Administración acordar la prórroga del plazo cuando lo exija el volumen o complejidad de la información solicitada.

De los antecedentes obrantes en el expediente, se desprende que el Ayuntamiento de Zaragoza no cumplió las normas procedimentales contenidas en la Ley 8/2015; ni notificó la comunicación previa con el contenido señalado, ni consta que haya resuelto la solicitud de información pública que ha dado origen a esta reclamación. En definitiva, esa entidad local ha incumplido las obligaciones previstas en la Ley 8/2015 respecto al derecho de acceso.

Se recuerda, en este punto, que todos los órganos y entidades incluidas en el artículo 4 de la Ley 8/2015 están obligados a resolver expresamente las solicitudes de acceso a la información pública que les sean planteadas, y que el incumplimiento reiterado de las obligaciones contenidas en el Título I de la norma puede ser constitutivo de infracción, según dispone el artículo 41.3 de la Ley 8/2015.

Como ya se advirtió al Ayuntamiento de Zaragoza en nuestras Resoluciones 4 y 20/2020, y 2/2021 el contenido de la Ordenanza sobre transparencia y libre acceso a la información del Ayuntamiento de Zaragoza cuya aprobación definitiva fue publicada en el BOP



número 74, de 1 de abril de 2014 —anterior, en consecuencia, a la Ley 8/2015 y pionera en su momento— debe reconsiderarse en algunos puntos a la luz de la normativa autonómica.

**TERCERO.-** La Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante Ley 19/2013) — y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— define la información pública como *«los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de algunos de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones»*.

No cabe albergar la menor duda de que la información solicitada constituye información pública a los efectos del precepto transcrito, careciendo de relevancia que, como señala el informe municipal, *«ni en el art. 22 de la Ley 8/2015 ni en los arts. 23, 24 y 25 de la Ordenanza relativos a información sobre ordenación del territorio, medio ambiente, urbanismo y prestación de servicios y gestión de recursos, se menciona el tipo de información solicitado en este caso»*, pues los preceptos citados se refieren exclusivamente a la información que, como mínimo y en dichos ámbitos, debe ser objeto de publicidad activa por las entidades enumeradas en el artículo 4 de la Ley 8/2015. Sentado el carácter de información pública de lo



solicitado, puede, por tanto, ser objeto de solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas (por todas, Resolución 14/2018 de este Consejo), cuestión que analizamos a continuación.

**CUARTO.-** El Ayuntamiento de Zaragoza invoca en su informe dos causas de inadmisión de la solicitud de información pública presentada, que se contienen en el artículo 30 de la Ley 8/2015, cuya redacción es prácticamente idéntica a la del artículo 18 de la Ley 19/2013, norma básica estatal.

*«Artículo 30. Causas de inadmisión.*

*1. Las solicitudes se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, por las siguientes causas y con arreglo a las siguientes reglas:*

*a) Por referirse a información que esté en curso de elaboración o de publicación general. En este caso, el órgano competente para resolver deberá mencionar en la denegación la unidad que está elaborando dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición (...).*

*c) Por ser relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. No se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información*



*que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente. (...)».*

Así, en primer lugar, el informe aduce que la cartografía solicitada — en formato electrónico abierto y georreferenciada— no existe en el Ayuntamiento de Zaragoza, por encontrarse en proceso de «*elaboración u obtención*» por parte de los servicios técnicos municipales. Sin embargo, añade que se trata de una información para cuya divulgación es necesaria una acción de reelaboración previa por parte del Ayuntamiento, tarea que no puede asumir al no disponer de recursos suficientes para ello.

Debe aclararse al respecto, que ambas causas de inadmisión no pueden concurrir en el mismo caso, pues son incompatibles. En efecto, por información en curso de elaboración debe entenderse, en la interpretación que ofrece el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG) en distintas resoluciones —por todas, Resolución 137/2019, de 22 de mayo—, aquellos supuestos en que la información que se solicita no esté finalizada, sino en proceso de confección, de tal modo que no puede facilitarse en el momento en que se solicita. Sin embargo, en los casos de «*información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*» la información ya existe, pero para obtenerla es necesaria, precisamente, una tarea previa de reelaboración. Pues bien, conforme al criterio apuntado, de la lectura del informe emitido por el Ayuntamiento de Zaragoza se desprende que esta última es la causa de inadmisión realmente invocada, lo que explicaría la especial



insistencia del informe en su justificación. En consecuencia, se analiza a continuación la concurrencia de la causa de inadmisión contemplada en el artículo 30.1.c) de la Ley 8/2015.

Sobre esta causa de inadmisión, el CTBG adoptó el Criterio Interpretativo CI 007/2015, de 12 de noviembre, que al precisar el concepto de reelaboración establece:

*«En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: "volver a elaborar algo". Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.*

*Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como "derecho a la información"».*

El concepto, según el citado criterio interpretativo, *«puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada».*



El Criterio apuntado señala también que el concepto de reelaboración debe diferenciarse de la solicitud de información voluminosa que implicaría *«un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante»*. Del mismo modo, cuando la información obre en varias unidades que resultan responsables de su custodia *«tampoco se trataría de un caso de reelaboración»*. Y añade que *«la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración»*.

El alcance del término *«reelaboración»* ha sido abordado por los Consejos y Comisionados de Transparencia en múltiples resoluciones y en la jurisprudencia.

Entre estos pronunciamientos es muy interesante, por los elementos de valoración que aporta, la Resolución relativa a la Reclamación 36/2015 de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública –Comisionado de Transparencia en Cataluña– (en adelante GAIP), que se refiere a algunos de los factores que pueden tenerse en cuenta a la hora de determinar si nos encontramos ante una tarea compleja de reelaboración.

Esta Resolución parte de la siguiente premisa respecto a las solicitudes de información en el contexto actual: *«Los documentos contienen información, y esta suele estar contenida en documentos, ciertamente; también es de suponer que a menudo, incluso es*



*probable que la mayoría de veces, la información solicitada consistirá en uno o en unos determinados documentos; en estos casos se puede decir que la información solicitada ya está elaborada, porque el documento es precisamente la plasmación tangible de su elaboración. Pero no se pueden excluir solicitudes de información que trasciendan uno o unos determinados documentos, y también uno o unos determinados expedientes (incluso que no esté en ningún expediente determinado). En estos casos en que la información solicitada no es identificable con documentos determinados es cuando su obtención requiere una tarea de elaboración por parte de la Administración. Por lo tanto, la necesidad de elaborar información expresamente para atender solicitudes de acceso es una eventualidad que deriva en pura lógica del hecho de que este derecho se proclame legalmente en relación con la información pública, y en sí misma no puede ser causa de inadmisión de las solicitudes».*

En concreto, respeto a los factores que han de tenerse en cuenta señala:

*«En este contexto, pueden ser indicios de una tarea compleja de elaboración o reelaboración los siguientes:*

*- Que haya que extraer la información solicitada de documentos que tienen un contenido más amplio, especialmente si esta tarea se debe hacer manualmente y en relación con diversos documentos archivados en diferentes expedientes, y más todavía si la información que hay que extraer no es simple y directa y requiere una cierta actividad de análisis o de interpretación.*



- Que haya que obtener la información solicitada de bases de datos o de archivos digitales, y que sea necesario a estos efectos utilizar programas informáticos más o menos especializados o sofisticados.

- Que haya que obtener la información solicitada combinando bases de datos o archivos electrónicos y archivos en papel, requiriendo además una tarea de análisis o de interpretación.

- Que la información solicitada corresponda a un lapso temporal muy amplio, de manera que haya que buscarla entre diversos expedientes cronológicamente alejados e incluso entre diversos contenedores o ámbitos físicos de archivo de documentos.

- Que haya que obtener la información solicitada de un número muy elevado de documentos y de expedientes diferentes, especialmente si se encuentran dispersos, bien sea por razones cronológicas o de cualquiera otra índole.

-Otros indicadores en base a los cuales se pueda argumentar razonadamente que la tarea de búsqueda y obtención de la información solicitada no es sencilla».

En el caso concreto analizado, la pretensión de la solicitante de obtener «la información detallada en formato electrónico abierto, a ser posible georreferenciada, de las redes de telecomunicaciones subterráneas por cable de la ciudad y acometidas» puede encuadrarse, no solo en uno, sino en los dos supuestos en que el Criterio Interpretación del CTBG considera que concurre el concepto de reelaboración, pues, como señala el informe del Ayuntamiento de



Zaragoza, de una parte, la información se solicita en formato electrónico distinto al que existe (papel) y deben utilizarse diversas fuentes de información y, de otra, el Ayuntamiento carece de los medios técnicos para extraer la información que se solicita, teniendo en cuenta, además, que acometer esta tarea resultaría *«muy costoso tanto en jornadas laborales, difícilmente cuantificables para las que no existe personal disponible y en medios técnicos e informáticos que habría que dotar expresamente, lo cual no resulta asumible económicamente»*.

Pero es que además este Consejo considera que la pretensión formulada por la persona reclamante excede de unos documentos de elaboración razonable y encaja, al menos, en dos de los supuestos de *«tarea compleja de elaboración»* a que alude la citada Resolución 36/2015 de la GAIP; el primero, *«Que la información solicitada corresponda a un lapso temporal muy amplio, de manera que haya que buscarla entre diversos expedientes cronológicamente alejados e incluso entre diversos contenedores o ámbitos físicos de archivo de documentos»*, y el segundo, *«Que haya que obtener la información solicitada de un número muy elevado de documentos y de expedientes diferentes, especialmente si se encuentran dispersos, bien sea por razones cronológicas o de cualquiera otra índole»*.

A tenor de lo expuesto, se concluye que el derecho de acceso no ampara la pretensión de que se elabore la información que se demanda, por lo que procede la desestimación de la reclamación, sin perjuicio de que la persona reclamante, como señala el Ayuntamiento en su informe, puede acceder parcialmente a la información solicitada



formulando consulta directa al Archivo Municipal, a través de la aplicación existente en la página web del Ayuntamiento de Zaragoza, concretando en su solicitud la compañía de servicios que solicitase la autorización para ejecutar el proyecto técnico de redes y acometidas, o bien la ubicación concreta que es de su interés, o el ámbito del planeamiento urbanístico al que se refiere.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

### **III. RESUELVE**

**PRIMERO.-** Desestimar la reclamación presentada por frente a las actuaciones del Ayuntamiento de Zaragoza respecto del acceso a la información pública solicitada.

**SEGUNDO.-** Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón y del Ayuntamiento de Zaragoza, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a



contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO**

*Consta la firma*

**Jesús Colás Tenas**

**LA SECRETARIA**

*Consta la firma*

**Ana Isabel Beltrán Gómez**