



## **Reclamación 21/2016**

**Resolución 21/2017, de 18 de septiembre de 2017, 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 la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda 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 9 de mayo de 2016, \_\_\_\_\_, presentó una petición de información pública a través de la dirección de quejas y sugerencias de la web del Ayuntamiento de Zaragoza, en la que solicitaba:

*«...información de los contratos de mantenimiento (limpieza, ascensores, cerrajería, etc.) de la Urbanización Las Armas (Zaragoza) y facturación realizada por estas empresas de mantenimiento a la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda...».*

**SEGUNDO.-** El 20 de junio de 2016, el solicitante reitera su petición, ante la falta de contestación, informándole el Ayuntamiento de



Zaragoza que su solicitud había sido remitida a la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda (en adelante Zaragoza Vivienda), y que se encontraba pendiente de Resolución.

**TERCERO.-** El 8 de noviembre de 2016, el solicitante presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España (en adelante CTBG), que resulta inadmitida por Resolución RT 0233/2016, de 14 de noviembre de 2016, ya que la competencia para su resolución corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón. El 10 de enero de 2016, el CTBG remite al Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) la resolución de inadmisión.

**CUARTO.-** El 15 de noviembre de 2016, el solicitante, presenta reclamación ante el CTAR, ante la inactividad de Zaragoza Vivienda.

**QUINTO.-** El 16 de noviembre de 2016, 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 diez días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación.

**SEXTO.-** El 28 de noviembre de 2016, el Ayuntamiento de Zaragoza remite informe del Director Gerente de Zaragoza Vivienda, en el que señala, en síntesis:

- 1) Que los contratos y pliegos de mantenimiento, así como los acuerdos de adjudicación correspondientes a cada lote pueden consultarse en la página [www.zaragozavivienda.es](http://www.zaragozavivienda.es) en el apartado Perfil de Contratante/contratos publicados/expediente VIV04-14/servicio consistente en el mantenimiento correctivo y



- preventivo de los inmuebles gestionados por la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, SLU.
- 2) Que por lo que respecta al contrato de limpieza, éste fue adjudicado en el ejercicio 2012 a la empresa TIEBEL, S. Coop, siendo la fecha de contrato de 31 de octubre de 2012, y ya no figura en la web de Zaragoza Vivienda, dado el tiempo transcurrido, aunque podría consultarse en el Diario de la Unión Europea (DUE) [www.simap.ted.europa.eu/es](http://www.simap.ted.europa.eu/es).
  - 3) En cuanto a las cantidades pagadas a las empresas de mantenimiento y limpieza por los servicios prestados en la urbanización «Las Armas», ambas empresas facturan mensualmente, incluyendo en su facturación los gastos correspondientes a todos los inmuebles de cada lote, en este caso sería el Lote 1 de la margen derecha, en el que había a fecha de la licitación 2.378 inmuebles gestionados por Zaragoza Vivienda.
  - 4) Que el desglose de toda la documentación contable de todas las cantidades pagadas a las empresas adjudicatarias por servicios prestados en dicha urbanización desde 2012 hasta 2015 supone una sobrecarga de trabajo para el personal de contabilidad de la empresa, que no cuenta con los medios técnicos para poder extraer dicha información automáticamente sin necesidad de un proceso previo y arduo de elaboración de la misma, que según los criterios más recientes sobre cumplimiento de las obligaciones de la normativa de transparencia no hay obligación jurídica de soportar por parte de Zaragoza Vivienda. En este sentido se cita y reproduce el criterio interpretativo del CTBG CI/007/2015, 12 de noviembre de 2015, sobre las causas de inadmisión de solicitudes de información relativas a información



para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración (artículo 18.1.c de la Ley 19/2013).

- 5) Que la Sentencia 60/2016, del Juzgado Central contencioso-administrativo nº 9 de Madrid, anula la Resolución dictada por el CTBG. En ese caso, la Corporación RTVE recibió una solicitud de acceso a la información que tenía por objeto conocer el coste de los distintos canales de televisión gestionados por la Corporación. La solicitud fue desestimada al considerar RTVE que, para proporcionar la información debía hacer una actividad previa de reelaboración de la información en cuanto no existían datos concretos sobre el coste de los canales de RTVE en su conjunto, ni por cada uno de los canales, circunstancia que se encuentra entre las previstas en la Ley de Transparencia para denegar la información. El Juzgado anuló la Resolución del Consejo por entender que se trataba un supuesto de inadmisión por necesidad de reelaboración previa.
- 6) En Aragón, el artículo 30.1.c 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), aclara que *«no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente»*. En definitiva, la teleología del precepto trata de deslindar la información que puede presentar facilidad de acceso o elaboración de aquella otra que implique destinar a los empleados públicos a trabajos que impliquen un esfuerzo adicional y ajeno a la normalidad de las tareas administrativas. En este sentido, lo previsto en el artículo 16.f) del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Zaragoza que declara que el expresado derecho de información —aquí



referido a los concejales— *«no podrá implicar una lesión del principio de eficacia administrativa, por lo que habrá de armonizarse con el régimen de trabajo de los servicios municipales. En particular, no podrán formularse peticiones de información genéricas o indiscriminadas».*

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El artículo 24.6 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley 19/2013), atribuye la competencia para conocer de las reclamaciones que regula al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, *«salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley».* Esta disposición adicional establece: *«1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas (...).».*

Zaragoza Vivienda es una sociedad mercantil, cuyo capital social pertenece íntegramente al Ayuntamiento de Zaragoza, por lo que se encuentra dentro del ámbito de los sujetos obligados de la Ley 8/2015, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 4.1.h).



De acuerdo con lo anterior, el artículo 36 de la 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 de la sociedad mercantil municipal Zaragoza Vivienda.

**SEGUNDO.-** 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 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.

La información que es objeto de solicitud, es documentación relativa a diversos contratos de mantenimiento de la Urbanización «Las Armas» (Zaragoza) y facturación realizada por las empresas contratistas a Zaragoza Vivienda, por lo que constituye información pública en los términos expuestos y en los contenidos en el artículo 16 de la Ley 18/2015, que más adelante se analizará y, por tanto, puede 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.



**TERCERO.-** Antes de analizar el fondo de la reclamación presentada, deben hacerse algunas consideraciones de carácter procedimental.

De la documentación obrante en el expediente, se desprende que el solicitante realizó su petición el 9 de mayo de 2016, reiterándola el 20 de junio de 2016 ante la falta de respuesta, sin que hasta la fecha se tenga constancia de que su solicitud haya sido respondida. Si bien el informe de Zaragoza Vivienda se pronuncia en los siguientes términos *«En contestación a la solicitud de información...»*, no consta que se haya informado al solicitante en los términos exigidos por el artículo 31 de la Ley 8/2015.

Las reglas generales del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública se contienen en los artículos 29 y 31 de la Ley 8/2015. 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 y el sentido del silencio, 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.*

*2. Si en el plazo máximo establecido no se hubiera notificado resolución expresa, el interesado o la interesada podrá entender*





*estimada la solicitud, salvo con relación a la información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente impuesta en una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o en una norma de derecho comunitario».*

Estas normas procedimentales han sido reiteradas por este Consejo, en diversas Resoluciones, concretamente: Resolución 1/2016, de 12 de septiembre de 2016; Resolución 2/2017, de 27 de febrero; Resolución 4/2017, de 27 de febrero; Resolución 7/2017, de 27 de marzo; Resolución 9/2017, de 2 de mayo; Resolución 12/2017, de 2 de mayo y Resolución 18/2017, de 27 de julio. En consecuencia, debe insistirse en este punto en la necesidad de dar cumplimiento a estas normas, que proporcionan seguridad y garantía a los ciudadanos, puesto que les permiten conocer tanto la recepción de su solicitud, los plazos para su resolución o la necesidad de aclarar su petición.

De la documentación obrante en el expediente se infiere que la petición de información se realizó a través del sistema de quejas y sugerencias del Ayuntamiento de Zaragoza y no a través del formulario asignado a las solicitudes de información pública. Ahora bien, del asunto del mensaje que hacía referencia a los términos «*información pública*», del propio texto de éste y del tratamiento dado en la respuesta municipal («*Recibimos su solicitud de información pública*»), se concluye que no había duda de que se trataba de una petición de información pública, por lo que una vez trasladada la petición al órgano competente para su resolución, debieron seguirse las normas procedimentales expuestas. Sin embargo, de los antecedentes descritos se deduce que Zaragoza Vivienda no cumplió las exigencias relativas a la comunicación previa,



ni tampoco respondió a la petición, incumpliendo las normas procedimentales establecidas en la Ley 8/2015.

Se recuerda, en este punto, que todos los órganos y entidades incluidos 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.

**CUARTO.-** Realizadas las consideraciones procedimentales, procede en este punto analizar las alegaciones presentadas por Zaragoza Vivienda en su informe.

En relación con la información solicitada, Zaragoza Vivienda manifiesta que los contratos y pliegos de mantenimiento, así como los acuerdos de adjudicación, pueden consultarse a través de la web del Ayuntamiento, redireccionando a la información prevista en el Perfil de contratante del Ayuntamiento de Zaragoza y a través de la web del Diario Oficial de la Unión Europea.

Respecto a este argumento, hay que reiterar el criterio de este Consejo de Transparencia contenido en sus Resoluciones 2/2016, de 12 de septiembre, y 3/2017, de 27 de febrero, en relación con la información contenida en los Perfiles de contratante:

*«...la configuración del Perfil de contratante es la de un instrumento de publicidad dirigido fundamentalmente a los operadores económicos interesados en la licitación y adjudicación del contrato, de*



*hecho, en ningún momento el TRLCSP hace alusión a publicar información sobre la fase de ejecución del contrato.*

*Frente a ello, la finalidad de las obligaciones de publicidad activa y el ejercicio de derecho de acceso en la materia, previstas en las Leyes de transparencia estatal y autonómica, es la de permitir al ciudadano controlar la buena administración de los asuntos públicos, sin que la regulación sectorial desplace a la normativa de transparencia».*

Y ello porque hay que partir de la información sobre contratos exigida en el artículo 16, «*Información sobre contratos*», de la Ley 8/2015, que literalmente señala:

*«1. Sin perjuicio de la publicidad que la normativa reguladora de los contratos del sector público exige respecto de los procedimientos de adjudicación y modificación de los contratos, la transparencia en la contratación pública exige que los sujetos comprendidos en el artículo 4 hagan pública en sus respectivos Portales de Transparencia, con una actualización trimestral, la siguiente información relativa a todos los contratos, incluidos los contratos menores:*

- a) Objeto, tipo de contrato y órgano de contratación.*
- b) Fecha de formalización.*
- c) Fecha de inicio de ejecución.*
- d) Duración.*
- e) Procedimiento de adjudicación utilizado para su celebración.*



*f) Importes de licitación y de adjudicación.*

*g) Instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado.*

*h) Número de licitadores participantes en el procedimiento.*

*i) Identidad del adjudicatario.*

*j) Modificaciones aprobadas».*

*2. Se dará publicidad de la ejecución de los contratos que no tengan la consideración de contrato menor, la cual comprenderá al menos información sobre las ampliaciones del plazo de ejecución, prórrogas del contrato, contratos complementarios, modificaciones del contrato, fecha de la recepción e importe de la liquidación practicada y, en su caso, de la cesión o resolución del contrato.*

*También se dará publicidad a la subcontratación, con indicación de la identidad de los subcontratistas, el importe de cada subcontratación y el porcentaje en volumen de cada contrato que ha sido subcontratado.*

*3. Asimismo, publicarán datos estadísticos sobre:*

*a) El porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.*

*b) El número de contratos adjudicados por cada uno de los procedimientos».*



A la vista del precepto, la identificación de todos los contratos, mayores y menores, de Zaragoza Vivienda, con los datos exigidos en la norma, constituye una obligación de publicidad activa que no se cumple con la información disponible en el Perfil de contratante, y que como se argumentará a continuación, no excluye que cualquier persona pueda solicitar el acceso a esa información con un mayor grado de concreción, por ejemplo, restringiendo a través de su objeto, del adjudicatario, procedimientos, datos de ejecución etc.

Debe recordarse también, en este punto, el Criterio interpretativo 9/2015, de 12 de noviembre, del CTBG relativo a las obligaciones de publicidad activa y derecho de acceso:

- I. *De acuerdo con la LTAIBG, y teniendo especialmente en cuenta el artículo 1, el artículo 10.2 y la propia estructura sistemática de la norma, la publicidad activa y el derecho a la información son dos caras distintas de una misma realidad: la transparencia de la actividad pública. En un caso –publicidad activa, también llamada transparencia activa- se configura como una obligación de las instituciones y Administraciones públicas; en el otro –acceso a la información o transparencia pasiva- se configura como un derecho de las personas, basado en el artículo 105.b) de la Constitución.*

*En ambos casos la finalidad de la transparencia es garantizar que los ciudadanos conozcan la organización y el funcionamiento de sus instituciones públicas. En este sentido, la publicidad activa ha de entenderse como un elemento facilitador de este conocimiento. A través de ella, las organizaciones y Administraciones públicas sitúan de oficio en régimen de publicidad una serie de datos e informaciones que se entienden de interés general, de manera que puedan ser consultadas por aquellos que lo deseen sin necesidad de hacer una petición expresa.*



*De este modo, parece claro que no debe limitarse o restringirse el ámbito del derecho de acceso de los ciudadanos exclusivamente a las informaciones o datos que no estén sometidos a publicidad activa. Las obligaciones en esta materia conciernen a la Administración y no delimitan ni prejuzgan en modo alguno el derecho de acceso a la información que asiste a los ciudadanos, antes bien, se hallan al servicio de ese derecho precisamente, para facilitar su ejercicio, abreviando la vía de acceso de los interesados a los datos o informaciones que necesiten.*

*II. A mayor abundamiento, hay que tener en cuenta que:*

- 1. La definición de información pública accesible a través del ejercicio del derecho de acceso, que contiene el artículo 12 de la LTAIBG, no restringe en modo alguno el contenido de esa información por estar o no sometida al régimen de publicidad activa.*
- 2. En la Ley, la publicidad activa no lleva en ningún caso aparejada una obligación de consulta por parte de los interesados. Se trata, como ya se ha adelantado, de un instrumento que obliga a las Administraciones Públicas. Los ciudadanos y personas interesadas en ejercitar su derecho a saber, pueden consultar, si lo desean, la publicidad activa. Tal consulta tiene carácter voluntario y la oportunidad de acceder a las páginas web o al Portal de Transparencia es una decisión que se ejerce libremente.*
- 3. En la LTAIBG la publicidad activa se concreta en la publicación por los organismos o instituciones públicas de los datos e informaciones establecidos en las "correspondientes sedes electrónicas o páginas web", o en el Portal de Transparencia de la Administración, bien que con una serie de características tendentes a hacerla actual, accesible, comprensible y de acceso fácil. Desde este punto de vista, hay que tener en cuenta que la Ley no impone, en modo alguno, un deber genérico de uso de medios electrónicos por*



*los ciudadanos, sino que lo declara vía de comunicación "preferentemente" ».*

Y, entre otras conclusiones, señala el Criterio:

*«El hecho de que una información solicitada por cualquier persona se encuentre en publicidad activa, no exime de la obligación de dar una respuesta concreta en los plazos y condiciones que señale la ley».*

En consecuencia, tal como se desprende de lo expuesto, la remisión al Perfil de contratante del Ayuntamiento de Zaragoza únicamente proporciona información acerca de los siguientes extremos: anuncio de licitación, pliegos y adjudicación. Y aun cuando la web permite filtrar por «*Sociedades y Patronatos*» y dentro de éstos por «*Zaragoza Vivienda*», no es sencillo localizar en la voluminosa información contenida los contratos en vigor que afectan a unos concretos inmuebles. Asimismo, tal como se ha expuesto, la publicación de estos datos, no exime del cumplimiento de las obligaciones relativas al derecho de acceso. Por ello, desde Zaragoza Vivienda debió responderse expresamente a la solicitud de información, proporcionando al solicitante el detalle de todos los contratos requeridos, con sus datos básicos: objeto, adjudicatario, importe, vigencia etc.

**QUINTO.-** En cuanto a la segunda de las informaciones solicitadas, la facturación realizada por las empresas que son adjudicatarias de los contratos de mantenimiento y limpieza de la urbanización «*Las Armas*», conviene hacer algunas consideraciones, ya que según Zaragoza Vivienda se trataría de una información que requeriría ser reelaborada, incurriendo en la causa de inadmisión contenida tanto



en el artículo 18.c) de la Ley 19/2013, como en el artículo 30.c) de la Ley 8/2015.

La sociedad municipal señala en su informe a la reclamación que *«En cuanto a las cantidades pagadas a las empresas de mantenimiento y limpieza por los servicios prestados en la urbanización Las Armas, ambas empresas facturan mensualmente, incluyendo en su facturación los gastos correspondientes a todos los inmuebles de cada lote, en este caso sería el Lote 1 de la margen derecha, en el que había a fecha de licitación 2.378 inmuebles gestionados por Zaragoza Vivienda»*, y añade que *«el desglose en la documentación contable de todas las cantidades pagadas a dichas empresas por servicios prestados en dicha autorización desde el periodo 2012 hasta el 2015 supone una sobrecarga de trabajo para el personal de Contabilidad de la empresa, que no cuenta con los medios técnicos en la empresa para poder extraer dicha información automáticamente sin un proceso de previo y arduo de elaboración de la misma, que según los criterios más recientes sobre el cumplimiento de las obligaciones de la normativa de transparencia no hay obligación jurídica de soportar por parte de Zaragoza Vivienda»*.

En relación con el concepto de reelaboración, el CTBG, en el Criterio interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, citado también por Zaragoza Vivienda en su informe, aclara qué debe considerarse reelaboración. Según define la Real Academia de la Lengua, reelaborar significa *«volver a elaborar algo»*. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que se está ante un supuesto de reelaboración. Además, se añade que, *«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"».*

*Continúa señalando el Criterio que «el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que 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».*

Este Consejo ha tenido oportunidad de pronunciarse en relación con los supuestos de reelaboración en su Resolución 1/2017, de 27 de febrero, al considerar que no constituye reelaboración las tareas consistentes en *«simples operaciones técnicas a realizar en programas informáticos».*

Asimismo, en relación con el concepto de reelaboración, puede acudirse a la interpretación realizada por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (en adelante GAIP) — Comisionado de Transparencia en Cataluña— en su Resolución 36/2015, de 11 de febrero. En primer lugar, incide en el cambio que ha supuesto la legislación en materia de transparencia respecto al derecho de acceso:



*«En contraposición con el antecedente de la LRJPAC, la LTAIPBG garantiza el derecho de acceso a la información pública, no solamente a los documentos públicos. 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 sin infracción de lo previsto por los artículos 2.b, 18 y 19 LTAIPBG. En consecuencia, lo que puede ser motivo de inadmisión no es la necesidad de elaboración o reelaboración que requiera a la Administración facilitar la información solicitada, sino el hecho de que esta tarea sea compleja».*

Por otra parte, es igualmente destacable el análisis relativo a las circunstancias que deben tenerse en cuenta antes de concluir que estamos ante un supuesto de reelaboración. En este sentido, se afirma, que *«Para determinar el alcance de este concepto se debe*



*tener en cuenta el contexto de la realidad de los instrumentos, medios y recursos de almacenamiento, gestión documental y tratamiento de la información pública en las administraciones contemporáneas, caracterizada por la coexistencia de formatos digitales e impresos en el archivo de los documentos públicos y el mantenimiento de grandes volúmenes de información en archivos en papel». De este modo, la citada Resolución se refiere a una serie de indicios que pueden tenerse en cuenta a la hora de determinar que nos encontramos ante un supuesto de reelaboración, entre ellos:*

*«Que se deba extraer la información solicitada de documentos que tienen un contenido más amplio, especialmente si esta tarea se debe hacer manualmente y en relación con varios documentos archivados en diferentes expedientes; que sea necesario 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; que la información solicitada corresponda a un lapso temporal muy amplio; que sea necesario obtener la información solicitada de un número muy elevado de documentos y de expedientes diferentes, especialmente si se encuentran dispersos; 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».*

La GAIP concluye esta argumentación estableciendo los requisitos necesarios para que un supuesto de reelaboración constituya causa de inadmisión:

1. Debe acreditarse de forma suficiente, sin que baste una alegación genérica, *«hay que demostrarlo haciendo referencia*



*a los indicios que pueden acreditarla y a los datos concretos que demuestran su concurrencia».*

2. Los indicios invocados de operar de forma intensa. *«En este sentido, para que cualquiera de los indicios citados opere por sí solo como indicador suficiente de complejidad, será necesario acreditar una elevada intensidad, mientras que si concurren dos o más de dos seguramente se podrá acreditar la complejidad aunque su intensidad no sea particularmente elevada».*

A tenor de lo expuesto, el derecho a la información no puede interpretarse como un derecho de acceso a documentos concretos o datos que se encuentren en único soporte. La complejidad de actuaciones que en la actualidad llevan a cabo las Administraciones Públicas, así como sus entes instrumentales, implica que en la mayoría de casos la información obrante en ellas, deba ser mínimamente tratada para garantizar el cumplimiento del derecho de acceso.

Conforme a los criterios señalados, los motivos alegados no amparan la consideración de reelaboración de la información. La información solicitada no exige que se elabore para dar respuesta a la petición, ni debe acudir a diferentes fuentes. El desglose de los datos contables no parece constituir motivo suficiente para considerar que estamos ante un supuesto de reelaboración, puesto que los datos de facturación solicitados se refieren a información que obra en poder de Zaragoza Vivienda y que son objeto de tratamiento derivado de las obligaciones contables a las que se encuentra sujeta, por lo que la selección de aquellos datos que se refieren a la urbanización «Las Armas» no puede considerarse un supuesto de reelaboración.



La petición de información se refiere a inmuebles concretos y no abarca un periodo de tiempo extenso y aunque Zaragoza Vivienda en su informe alude a un «*proceso previo y arduo*», no acredita en qué consiste éste y las razones por las que supone un trabajo adicional que no cuenta con los medios suficientes.

Del mismo modo, la sociedad Zaragoza Vivienda aduce que deslindar la información supone «*destinar a los empleados públicos a trabajos que impliquen un esfuerzo adicional y ajeno a la normalidad de las tareas administrativas*». Pues bien, tales circunstancias no constituyen una causa de reelaboración de la información. En este sentido, debe destacarse que tanto la Ley 19/2013 como la Ley 8/2015 han impuesto nuevas y numerosas exigencias a los sujetos obligados entre los que se encuentran las sociedades mercantiles de carácter público, entre las que se incluye Zaragoza Vivienda. Estas nuevas obligaciones encuentran su justificación, tal como expone el Preámbulo de Ley 19/2013 en la necesidad de que los ciudadanos conozcan «*cómo se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones*». Aunque es comprensible que el cumplimiento de estas nuevas previsiones, en concreto la garantía del derecho de acceso, puede, en ocasiones, generar un trabajo adicional para el conjunto de medios de los que disponen los sujetos obligados, ello no puede constituir un límite insalvable si no responde estrictamente a las causas de inadmisión o denegación establecidas expresamente en la Ley. Especialmente, si tenemos en cuenta que las explicaciones proporcionadas no detallan las causas que imposibilitaron dar una respuesta al solicitante.



No puede dejar de señalarse en este punto que en los pliegos de la licitación a los que remite Zaragoza Vivienda en su informe, se prevé (cláusula 17 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares Específicas) una facturación por trabajos efectivamente prestados en los inmuebles, con emisión por Zaragoza Vivienda de certificaciones mensuales en las que, entre otros extremos, se debe indicar el emplazamiento del inmueble y el desglose económico de la actuación. Certificaciones en base a las cuales el contratista emite la factura o facturas que se deducen de la certificación aprobada, por lo que el dato del coste de los trabajos de mantenimiento de cada inmueble es conocido por Zaragoza Vivienda.

Además, el artículo 9 de la Ley 8/2015, en su apartado primero, reconoce las obligaciones de suministrar información para los adjudicatarios de contratos del sector público, en el siguiente sentido:

*«1. Los adjudicatarios de contratos del sector público estarán obligados a suministrar a las entidades previstas en el artículo 4 de esta ley a las que se encuentren vinculadas, previo requerimiento y en un plazo de quince días, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquellas de las obligaciones previstas en este título, obligación que deberá hacerse constar expresamente en el respectivo contrato. A estos efectos, los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento equivalente especificarán dicha obligación».*

A juicio de este Consejo de Transparencia, y a pesar de la ausencia de cláusulas específicas en los contratos que desarrollen la obligación de transparencia de los adjudicatarios de contratos respecto de las solicitudes de información que reciban los organismos públicos con



los que hayan formalizado un contrato, la intencionalidad de la Ley es permitir que se pueda acceder a información relativa o que afecte a las entidades y organismos incluidos en su ámbito de aplicación generada u obtenida en ejecución de contratos que hayan firmado. Y ello, previo requerimiento de dicha información a los prestatarios.

Por tanto, en el improbable supuesto de que efectivamente Zaragoza Vivienda no conozca el detalle de facturación de los contratos por inmuebles, puede solicitar los datos de los prestadores de cada servicio, en los términos previstos en el precepto que acaba de transcribirse.

Conviene además destacar, que la Ley 8/2015, en lo que respecta a las normas procedimentales de derecho de acceso, prevé en el artículo 31 la posibilidad de ampliar el plazo para resolver en aquellos casos en que *el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*. Sin embargo, Zaragoza Vivienda tampoco consideró esta posibilidad, puesto que no dio respuesta alguna al solicitante.

**SEXTO.-** Por último, en lo que respecta a la Sentencia 60/2016 del Juzgado Central contencioso-administrativa, anulatoria de la resolución dictada por el CTBG a la que se refiere Zaragoza Vivienda en su informe, tal como se reproduce en éste *«...para proporcionar la información, debía hacer una actividad previa de reelaboración de la información (en cuanto no existían datos concretos sobre el coste de los canales de RTVE ni en su conjunto ni por cada uno de los canales)...»*. La solicitud de información que ha suscitado la reclamación, se refiere a datos concretos que obran en poder de Zaragoza Vivienda, en tanto que se trata de datos de facturación de



empresas con las que se había contratado, por lo que no es posible la extensión analógica con el supuesto al que se refiere la Sentencia citada.

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.-** Estimar la reclamación presentada por \_\_\_\_\_, frente a la falta de resolución por Zaragoza Vivienda del acceso a la información pública solicitada, reconociendo el derecho de acceso.

**SEGUNDO.-** Instar a Zaragoza Vivienda a que, en el plazo máximo de un mes, proporcione al reclamante la información solicitada y a enviar copia a este Consejo de Transparencia de Aragón de la documentación remitida.

**TERCERO.-** 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 de Zaragoza Vivienda, 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**