



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

D.

N/REF: RT 0504/2017

### **ASUNTO: Resolución de la Reclamación presentada 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 respuesta a la Reclamación con número de referencia RT/0504/2017 presentada por D. , el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

#### **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante escrito remitido al Ayuntamiento de Santander -Cantabria- con fecha 15 de noviembre de 2017, el ahora reclamante, Concejal del Grupo Municipal Regionalista, presentó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno -en adelante, LTAIBG-, solicitud de información con el fin de obtener:

*“Listado de expedientes de disciplina urbanística iniciados (ya finalizados o aún en trámite) en los ejercicios 2014, 2015, 2016 y 2017 en el municipio de Santander”.*

Al no obtener respuesta sobre la misma, con fecha de entrada en Registro de este Consejo de 28 de diciembre de 2017 formuló reclamación en virtud del artículo 24 de la LTAIBG.

2. El 29 de diciembre, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo, se dio traslado del expediente al Secretario General del Ayuntamiento de Santander, a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formulase las alegaciones que estimase por conveniente, aportando, asimismo,

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudiera realizar.

Mediante correo electrónico de 19 de enero de 2018 se reciben, por una parte, las alegaciones de la administración municipal y, por otra, la documentación enviada al interesado con fecha 3 de enero.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto *“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”*. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

*“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. (...).*

*2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.*

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad Autónoma de Cantabria (Consejería de Presidencia y Justicia) han suscrito un Convenio para el traslado a este Consejo del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 LTAIBG en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades



Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los entes, organismos y entidades integrados en el sector público autonómico o local.

3. Una vez fijadas las reglas sobre competencia orgánica para resolver este asunto, entramos ya en el examen de la información solicitada por el hoy reclamante, en el que hay que distinguir entre la información que ha sido proporcionada por el Ayuntamiento de Santander y la que no ha sido concedida.

En el primer caso, de conformidad con la información obrante en el expediente, se trasladó al interesado el listado de expedientes relativos a los ejercicios 2015, 2016 y 2017. Tal y como indica el Ayuntamiento en su escrito de alegaciones, esta información fue enviada al reclamante con fecha 3 de enero de 2018.

En este sentido, debemos detenernos en un aspecto de carácter formal. En efecto, resulta necesario recordar que las reglas generales del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública se abordan en los artículos 17 a 22 de la LTAIBG, especificándose en el artículo 20.1, en lo que atañe a la resolución de las solicitudes de información, que,

*“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.”*

Mientras que, por su parte, el apartado 4 del mismo artículo dispone lo siguiente:

*“Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.”*

Del precepto transcrito se infieren dos cuestiones. La primera de ellas consiste en la existencia de una regla procedimental específica aplicable a aquellos casos de considerables solicitudes de información en atención a su volumen o complejidad. En el segundo párrafo del artículo 20.1 de la LTAIBG se prevé que cuando concurra el supuesto de hecho de que *“el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”*, la consecuencia jurídica será que la administración pública que ha de resolver la solicitud de acceso a la información tiene la posibilidad de ampliar el plazo de un mes del que dispone para dictar y notificar la resolución por otro mes adicional. La administración municipal, en el presente caso, no aplicó la ampliación del plazo acabada de reseñar, tal y como se deduce de los antecedentes obrantes en el expediente, de modo que disponía de un mes para dictar y notificar la resolución en materia de acceso a la información.



La segunda consecuencia que se deriva del precepto aludido, que guarda relación con la anterior, consiste en que el artículo de referencia vincula el comienzo del cómputo del plazo de un mes del que dispone la administración para resolver, mediante resolución expresa o por silencio administrativo, a la fecha en que la solicitud tenga entrada en el registro del órgano competente para resolver.

En el caso que nos ocupa, según se desprende de los antecedentes, tal fecha es el 15 de noviembre de 2017, de manera que el órgano competente de la administración municipal disponía de un mes -hasta el 15 de diciembre de 2017- para dictar y notificar la correspondiente resolución. Sin embargo, como hemos indicado y consta en el expediente, el Ayuntamiento de Santander, no remitió la información al interesado hasta el 3 de enero de 2018.

Esto es, teniendo en cuenta que la solicitud fue presentada el pasado 15 de noviembre de 2017, el expediente se ha resuelto incumpliendo los plazos fijados en la LTAIBG. De este modo, siguiendo el criterio establecido en anteriores resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno –entre otras, las números R/272/2015, de 6 de noviembre; R/355/2015, de 10 de diciembre; y, finalmente, R/388/2015, de 17 de diciembre- ha de concluirse, en lo que se refiere a la información suministrada, estimando parcialmente la reclamación planteada por motivos formales, sin que la administración municipal deba efectuar actuación alguna adicional a la ya realizada.

4. En segundo lugar, respecto a la información no concedida por el Ayuntamiento, entendemos que se trata, según lo expresado por la administración en su escrito de alegaciones, del listado de expedientes de disciplina urbanística iniciados en 2014, así como de aquellos expedientes que están todavía en trámite.

En el caso de los expedientes relativos al ejercicio 2014, se alega la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, relativa a solicitudes de información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. Así, según se indica por el Ayuntamiento *“la información relativa al año 2014 requeriría de una precisa elaboración (recopilación y reelaboración) que supondría la paralización de la actividad del Servicio, dado que hasta el año 2015 no se contó con el programa informático INVESICRES, que es la herramienta informática que permite obtener un listado de tal naturaleza”*.

Sobre esta causa de inadmisión debemos citar el CRITERIO INTERPRETATIVO CI/007/2015, de 12 de noviembre, elaborado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el que se delimita el alcance de la noción de “reelaboración”.

En dicho Criterio [disponible en el página web institucional del propio Consejo [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/consejo/criterios\\_informes\\_consultas\\_documentacion/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html)] se delimita el concepto de “reelaboración” en el sentido de que «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». De modo que, continúa el reiterado CI/007/2015, «[s]i 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”».

En atención a esta premisa, añade el CI/007/2017, la causa de inadmisión «puede entenderse aplicable cuando al 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». Formulando, en definitiva, las siguientes consideraciones:

- a. *La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.*
- b. *La reelaboración supone un tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.*
- c. *La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada.*

Por su parte, la jurisdicción contencioso-administrativa también ha tenido ocasión de delimitar el alcance de esta causa de inadmisión. En primer lugar, cabe recordar que, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 señala en su Fundamento de Derecho Sexto que la causa de inadmisión de las solicitudes de información contemplada en el artículo 18.1.c) «no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.» En segundo lugar, a esta necesidad de motivar la concurrencia de la causa de inadmisión de referencia, cabe añadir que su aplicación ha de tener en cuenta, además, la configuración del derecho de acceso a la información pública «como un auténtico derecho público subjetivo» derivado de los artículos 12 y 13 de la LTAIBG que precisa una aplicación estricta y no extensiva, según se contempla en el Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia núm. 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid. En tercer lugar, el artículo 13 de la LTAIBG reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, «pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes



no tenía.» -Fundamento de Derecho Quinto de la Sentencia núm. 60/2017, de 21 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid-. Y, finalmente, en cuarto lugar, el derecho a la información «no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia» - apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017-.

5. La consecuencia que se deriva del artículo 18 de la LTAIBG y del aludido Criterio Interpretativo estriba en el hecho de aquel precepto enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información que se configuran como “reglas” en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de tal premisa la aplicación de las causas de inadmisión al caso concreto debe realizarse a través de la técnica de la subsunción de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. La forma de proceder en el caso que ahora nos ocupa, en suma, consistirá en esclarecer si la información objeto de la pretensión se trata de un supuesto de reelaboración -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) -consecuencia jurídica-.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, cabe concluir que, dado que se trata de suministrar un mero listado de expedientes tramitados en virtud de una competencia municipal, no es aplicable la referida causa de admisión. Tengamos en cuenta que, según la interpretación que, tanto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como la jurisprudencia, han proporcionado sobre el concepto de “reelaboración”, no se entiende por tal la mera agregación o suma de datos. En este caso, los datos relativos a los expedientes están en poder del Ayuntamiento y basta con acudir a los mismos para proporcionar el listado solicitado, por tanto, no es necesario utilizar varias fuentes de información. Tampoco la falta del programa INVESICRES impide extraer los datos de los expedientes, puesto que no se solicita información desagregada sobre los mismos, sino simplemente un listado de los iniciados.

En consecuencia, consideramos que no concurre esta causa de inadmisión y que el Ayuntamiento de Santander debe proporcionar también el listado de expedientes del ejercicio 2014.

6. Por último, en cuanto al listado de expedientes que están todavía en trámite, el Ayuntamiento de Santander deniega conceder su acceso al interesado por considerar aplicable el límite recogido en el artículo 14.1.e) de la LTAIBG relativo a la “*prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*”.



Respecto de la aplicación de este límite, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, aprobó el criterio interpretativo nº 2 de 2015, de 24 de junio de 2015, en el que se indica, en síntesis, i) que los límites no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicado; ii) la invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo, no siendo su aplicación automática debiendo analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable; iii) del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)”.

Asimismo, hay que tener en cuenta los recientes pronunciamientos judiciales recaídos sobre este asunto, entre los que destacan los siguientes:

Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015:

*“(…) 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. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.*

*“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales”.*

Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015:

*“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley [de Transparencia], es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la*





*determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.*

Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016:

*“La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)”.*

7. En línea con la necesidad de justificar la aplicación de este límite, el Ayuntamiento de Santander expone que *“(...) partiendo de la existencia de este límite en cuanto a aquellos expedientes de disciplina urbanística, de reposición a la legalidad vigente o meramente sancionadores cuya tramitación todavía no haya finalizado, su aplicación debe ser ponderada, de acuerdo con los denominados "test del daño" y "test del interés público"; en cuanto al primero, está claro que la revelación pública de las concretas actuaciones de inspección y sanción que se estén llevando a efecto por parte de una Administración para controlar el adecuado cumplimiento de la legalidad urbanística vigente podría suponer precisamente la ineficacia de dichas medidas de control y, por tanto, la ruptura de las facultades in vigilando de la Administración, causando un perjuicio sustancial al ejercicio de las potestades que en materia urbanística le son atribuidas por la legislación aplicable; en cuanto al segundo, estimamos que no existe un interés público que justifique el acceso, puesto que no existía ninguna controversia respecto al cumplimiento por parte del Ayuntamiento de sus obligaciones en materia de disciplina urbanística que constituye el objeto último de la solicitud de información y sin que el solicitante motivase la misma para que se hubiese podido tener en cuenta”.*

No obstante lo expresado por la administración, teniendo en cuenta la aplicación restrictiva de este límite y que la información solicitada consiste en una enumeración de expedientes, no en el acceso a su contenido, no vemos justificada su concurrencia. Los interesados en estos procedimientos de disciplina urbanística ya tienen conocimiento del inicio de los mismos a través de la notificación del acuerdo de iniciación. Y al tratarse de un listado de expedientes en trámite, ésta es la única información que se puede extraer. En consecuencia, no resulta aplicable el límite previsto en el artículo 14.1.e).

8. Por último, hay que hacer referencia al concepto de información pública que recoge la Ley de Transparencia en su artículo 13, entendiendo por tal

*“(...) los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de*





*aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.*

En el caso del listado de expedientes solicitado, ambos requisitos se cumplen: en primer lugar, el Ayuntamiento de Santander es un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la LTAIBG en virtud del artículo 2.1.a) de la misma y, en segundo lugar, de conformidad con el artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local,

*“El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:*

*a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística”.*

Por tanto, dado que se trata de información elaborada en el ejercicio de sus competencias y se le aplica la LTAIBG, se cumplen los requisitos del artículo 13 para ser considerada información pública y, en consecuencia, debe proporcionarse al señor Huerta.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO.- ESTIMAR** la Reclamación presentada por D. por tratarse su objeto de información pública no concurrir la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) ni el límite recogido en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

**SEGUNDO.- INSTAR** al Ayuntamiento de Santander a que en el plazo de 10 días traslade al reclamante esta información solicitada y no satisfecha remitiendo, en igual plazo, a este Consejo copia de la información remitida.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de



conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO  
P. V (ARTÍCULO 10 DEL REAL DECRETO 919/2014)

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Francisco Javier Amorós Dorda

