



Reclamación 19/2021

Resolución 7/2023, 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 Cimballa 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 28 de octubre de 2019, _____ presentó una solicitud de información pública en el Ayuntamiento de Cimballa (Zaragoza), que tenía por objeto obtener información sobre las cuestiones que se reproducen a continuación:

«1. ¿Qué fincas (con identificación de la referencia catastral) comunales gestiona el Ayuntamiento de Cimballa? ¿Cuál es su actual situación jurídica? Y en caso de estar cedido su uso se solicita copia del acuerdo de la corporación municipal en la que adopta la cesión del aprovechamiento.»



¿Qué disposición normativa regula su gestión y aprovechamiento de dichas fincas comunales? Si existe ordenanza municipal reguladora, también se solicita acceso a la misma.

2. ¿Cuál ha sido la última adjudicación de aprovechamiento de pastos? ¿en base a qué normativa? Se solicita mediante el presente escrito también copia del acta del pleno o resolución por la que se acuerda la adjudicación de dichos pastos.

3. ¿Cómo se gestiona el aprovechamiento de agua del llenador situado junto al puente? Y ¿A quién se le permite su uso?»

SEGUNDO.- El 10 de febrero de 2021 el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) en la que manifiesta que en la fecha señalada todavía no había recibido respuesta del Ayuntamiento de Cimballa, ni a su solicitud de 28 de octubre de 2019, ni a otra posterior, presentada el 10 de agosto de 2021, en la que reiteraba las mismas cuestiones planteadas en su solicitud inicial.

TERCERO.- El 23 de febrero de 2021, el CTAR solicitó al Ayuntamiento de Cimballa que, en el plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación, informara acerca del objeto de la reclamación y realizara las alegaciones oportunas. Transcurrido el plazo señalado, no se tiene constancia de la recepción de dicho informe.



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 Cimballa, 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 Cimballa no cumplió las normas procedimentales contenidas en la Ley 8/2015; ni notificó la comunicación previa, 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.



TERCERO.- Asimismo, hay que destacar que, solicitado por el CTAR al Ayuntamiento de Cimballa, mediante correo electrónico enviado el 23 de febrero de 2021, un informe relativo al objeto de la reclamación, éste no ha sido remitido, lo que impide conocer sus posibles alegaciones al respecto.

Es necesario recordar en este punto el deber de colaboración que debe regir las relaciones entre Administraciones Públicas, tal como dispone el artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. En concreto, el artículo 142 establece la obligación de suministrar información que se halle a disposición de la entidad a la que se dirige la solicitud y que la Administración solicitante precise disponer para el ejercicio de sus competencias.

El cumplimiento de este principio garantiza el adecuado conocimiento por parte de este Consejo de todas aquellas cuestiones que han podido afectar a la tramitación y motivación de las actuaciones objeto de la reclamación, y la ausencia de informe determina que únicamente podrán valorarse las cuestiones planteadas en el escrito de solicitud de información por el reclamante.

Debe significarse, en todo caso, que el referido informe no tiene carácter preceptivo. Así se desprende del régimen en materia de recursos administrativos contenido en la Ley 39/2015, de 30 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), al que expresamente se remite el artículo 36.3 de la Ley 8/2015, si bien



este se refiere a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, derogada por aquélla.

Dado que el informe solicitado no tiene carácter preceptivo, resulta de aplicación el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, en cuya virtud *«De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22»*.

En consecuencia, este Consejo debe proceder sin más dilación al análisis de la reclamación, valorando únicamente las cuestiones planteadas en el escrito del reclamante.

CUARTO.- En cuanto al fondo de la reclamación, 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»*.



La información que el reclamante considera como solicitada y no entregada es de diversa índole, y su análisis nos lleva a la cuestión de los fines que deben tener las solicitudes de información pública. Al respecto, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha reiterado en sus resoluciones (por todas, Resolución R/292/2018, de 7 de agosto) que *«El interés común en conocer la información pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos»* constituyen *«los pilares fundamentales y 'ratio iuris' de la LTAIPBG»*. De este modo, las solicitudes que se apartan de estos fines no se encuentran amparadas en el derecho reconocido por la legislación en materia de transparencia, y así quedarían al margen de ese derecho, entre otros supuestos, las solicitudes de información meramente administrativa o de funcionamiento, las peticiones de certificados acreditativos de determinados datos en poder de la Administración, la formulación de consultas, la solución de dudas de carácter procedimental —y, en general, cualquier asesoramiento jurídico—, o el requerimiento de que se lleve a cabo una determinada actuación. No obstante, estas exclusiones deben entenderse sin perjuicio de otros derechos como el derecho de petición, y de otros mecanismos de información como los servicios de atención al ciudadano, sistemas de quejas y sugerencias, consultas o peticiones de información general sobre el funcionamiento de los servicios públicos, que se ejercitarán de acuerdo con su normativa específica.

Sentado lo anterior, procede ahora analizar si en este caso la solicitud y posterior reclamación tienen por objeto información pública, y por tanto información que puede ser solicitada en ejercicio del derecho de



acceso a la información reconocido por la normativa en materia de transparencia.

QUINTO.- Las pretensiones contenidas en el segundo inciso del párrafo primero del punto 1 de la solicitud —relativa a la situación jurídica de las fincas comunales gestionadas por el Ayuntamiento de Cimballa— así como en el primer inciso del párrafo segundo del mismo punto 1 —disposición normativa que regula la gestión y aprovechamiento de unas fincas comunales— consisten en la realización de consultas.

Debe señalarse que este Consejo ya se ha pronunciado en varias de sus Resoluciones (4/2017, de 27 de febrero, 29/2017, de 18 de diciembre, 12/2018, de 12 de marzo, 27/2018, de 21 de mayo y 42/2018, de 24 de septiembre) sobre la inadmisión de aquellas reclamaciones que no tengan por objeto la obtención de información pública, para concluir que debe excluirse cuestiones como, por ejemplo: las dudas jurídicas, los posicionamientos, la información futura o la información inexistente. En concreto, la Resolución 12/2018, de 12 de marzo, concluye: *«La actividad del CTAR, tal como dispone el artículo 36 de la Ley 8/2015 se dirige a velar únicamente por la normativa en materia de transparencia, es decir, no se configura como un órgano de control general del conjunto de actividades llevadas a cabo por los sujetos obligados a la Ley. Las reclamaciones ante este Consejo constituyen una garantía del derecho de acceso a la información pública, pero se trata de un medio de impugnación justificado por su especificidad material, en los términos previstos en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las*



Administraciones Públicas, circunscrito al ámbito de la transparencia».

Resulta pertinente en este punto acudir a la Resolución 236/2020 de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (en adelante, la GAIP) que, con argumentación que comparte este Consejo, establece una diferenciación entre las simples peticiones de información pública de las consultas, señalando que *«lo que determina que una solicitud de información pública sea en realidad una consulta y, en consecuencia, afectada de inadmisibilidad, no es el hecho que la información solicitada requiera su redacción expresa, porque no existe de forma documentada preexistente a la solicitud, sino que materialmente tenga por objeto una consulta o un informe, en vez de mera información. El hecho que las consultas o informes formuladas o pedidos a la Administración requieran, como rasgo distintivo, su confección expresa para atender la solicitud no significa que toda solicitud de información que para atenderla requiera la redacción expresa de la respuesta tenga que ser calificada de consulta o de petición de informe. La GAIP viene entendiendo que aquello que caracteriza las consultas, en relación con las solicitudes de información que también requieren una tarea de redacción expresa, es que la consulta solo puede ser satisfecha haciendo previamente una tarea de explicación, interpretación, análisis o valoración, de creatividad intelectual o de divulgación, normalmente jurídica, pero que también puede ser de otra naturaleza. En cambio, no se podrían calificar de consultas las solicitudes de información que solo solicitan la simple expresión o referencia escrita de un hecho o de un dato que la Administración puede constatar de forma directa, a*



partir de la mera observación de la realidad, sin necesidad de ninguna de las tareas indicadas de valor añadido que caracterizan las consultas».

Pues bien, de acuerdo con los criterios apuntados, que asume este Consejo de Transparencia, se considera que las pretensiones a que se hace referencia en este Fundamento de Derecho Quinto no conllevan la mera constatación de unos hechos o datos, sino que exigen una tarea de interpretación, análisis y valoración jurídica, por lo que tienen el carácter de consultas y no de peticiones de información pública, debiendo ser desestimadas.

SEXTO.- En cuanto al resto de pretensiones, se trata de información que obra o puede obrar en poder del Ayuntamiento de Cimballa y que deriva del ejercicio de sus funciones, por lo que, a la vista de la definición contenida en los citados artículos 13 de la Ley 19/2013 y 3 h) de la Ley 8/2015, debe concluirse que se trata de información pública, y por tanto, puede ser solicitada en ejercicio del derecho de acceso a la información reconocido por la normativa en materia de transparencia, debiendo facilitarse siempre y cuando no sean de aplicación los límites o causas de inadmisión que en esa normativa se prevén.

En este sentido, cabe realizar algunas aclaraciones con relación a la petición de determinada documentación —el posible acuerdo sobre cesión del aprovechamiento de unos montes comunales gestionados por el Ayuntamiento de Cimballa y el acta del pleno o resolución por la que se haya acordado la última adjudicación del aprovechamiento de pastos—, y la identificación de la persona a quien se haya



atribuido el uso del *«aprovechamiento de agua del llenador situado junto al puente»*.

La documentación solicitada se refiere a unos aprovechamientos agrícolas y de aguas que habrían sido adjudicados por el Ayuntamiento de Cimballa, en los que, a priori, —y ante la falta de emisión del informe municipal solicitado por este Consejo— no concurre ninguna de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública previstas en el artículo 30 de la Ley 8/2015, ni tampoco una vulneración de los límites al derecho de acceso recogidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, a excepción de lo relativo a los datos identificativos de personas físicas que aparezcan en los documentos solicitados.

Así lo ha entendido también la Comisión de Transparencia de Castilla y León en su Resolución 49/2019, de 13 de marzo.

Es cierto que en la información a proporcionar es posible que figuren datos personales de las personas físicas a las que se conceden los aprovechamientos. Sin embargo, se trata de datos meramente identificativos, que no se encuentran dentro de la categoría de datos especialmente protegidos, por lo que será de aplicación el artículo 15 de la Ley 19/2013, en su apartado 3:

«Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos



datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad».

En este caso, la ponderación a la que se refiere el artículo 15 debe inclinarse a favor del derecho de acceso del reclamante, al apreciarse un evidente interés público respecto a la identidad y el modo en que se ejecutan los aprovechamientos forestales y de aguas.

En definitiva, debe prevalecer el interés público en detrimento de la protección del interés privado a la protección de unos datos que son meramente identificativos, por lo que deberán facilitarse al



reclamante, salvo los datos relativos al DNI, domicilio o teléfono, que será necesario omitir por considerarse excesivos para la finalidad perseguida.

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 el Ayuntamiento de Cimballa del acceso a la información pública solicitada, en cuanto a las pretensiones analizadas en el Fundamento de Derecho Sexto de esta Resolución y desestimarla en todo lo demás.

SEGUNDO.- Instar al Ayuntamiento de Cimballa a que, en el plazo de quince días, proporcione a _____ la información solicitada y no entregada y, además, envíe a este Consejo de Transparencia de Aragón copia de la información que remita al interesado.

TERCERO.- Recordar al Ayuntamiento de Cimballa la obligación de atender las solicitudes de informe del Consejo de Transparencia, en relación con las reclamaciones que tramita.

CUARTO.- 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 Cimballa, 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