



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

EL JUSTICIA DE ARAGÓN
202400005410
11 JUN 2024
REGISTRO DE SALIDA

Exp: Q24/58/03

Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta
Ayuntamiento de Zaragoza
Envío electrónico, destino ud. / ofic.:
L01502973 / O00015520

ASUNTO: Sugerencia relativa a petición de información a la Sociedad Municipal Zaragoza Cultural S.A.U.

I.-ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 11 de enero de 2024 tuvo entrada en esta Institución una queja en la que se aludía a la falta de respuesta a la petición de información realizada por el ciudadano al Gerente de la Sociedad Municipal Zaragoza Cultural SAU, relativa a los gastos de las fiestas Goyescas y a temas del personal de la propia sociedad. En concreto, el promotor de la queja relató que:

«El pasado mes de julio fui nombrado por el pleno del ayuntamiento de Zaragoza consejero de la Sociedad Zaragoza Cultural, organismo que se encarga de buena parte de la gestión cultural de la ciudad. En mi primer consejo quise que constase en acta -y así consta- que le iba a solicitar cierta información al Gerente de la Sociedad, el señor (...). El 4 de octubre lo hice por email, concretamente con dos solicitudes de información, una relativa a los gastos de las Fiestas Goyescas y otra relativa a temas del personal de la propia sociedad. A día de hoy, tras cuatro meses, no he recibido ningún tipo de respuesta en lo que creo que es una flagrante negación de mi derecho a tener esa información y una mala práctica en cuestiones de transparencia por su parte (aparte de incumplir posiblemente ordenanzas municipales y nacionales en esta materia). Por lo tanto, el motivo de mi queja es no haber recibido ningún tipo de información solicitada por parte de la Sociedad Zaragoza Cultural y es por esta razón, por la que interpongo esta queja ante Ustedes con el fin de que puedan reclamar o instar o hasta incluso obligar a que este

1/10



organismo autónomo cumpla con su deber como administración pública ante la ciudadanía en materia de transparencia y rendición de cuentas.»

SEGUNDO.- Admitida a supervisión la anterior queja, se solicitó informe al Ayuntamiento de Zaragoza con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en la misma.

TERCERO.- Tuvo entrada en esta Institución el informe de la Directora-Gerente de la Sociedad Municipal Zaragoza Cultural SAU junto con un informe jurídico sobre la aplicación de la normativa sobre transparencia y libre acceso a la información pública en dicha Sociedad emitido por la Jefa de Administración y Recursos Humanos, cuyo contenido se reproduce a continuación:

- Informe de la Directora-Gerente de la Sociedad Municipal Zaragoza Cultural SAU, que refiere lo siguiente:

«Las peticiones de información formuladas por el Sr.(...) como Consejero del Consejo de Administración de la Sociedad Municipal Zaragoza Cultural, S.A.U., fueron remitidas al anterior Gerente de la Sociedad, el Sr.(...), que fue cesado en cargo con fecha 15 de enero de 2024 por Acuerdo del Consejo de Administración, misma fecha en la que se nombra a la nueva Gerente, D^a.(...). Dichas solicitudes se adjuntan al presente escrito.

En atención a lo anterior, para dar respuesta a lo solicitado, y a la vista del Acta levantada del Consejo de Administración de fecha 14 de diciembre de 2023, pendiente de aprobación en el próximo Consejo de Administración de fecha 22 de febrero de 2024, reproduzco lo recogido en la misma:

"Pide la palabra el Sr.(...), indica que sigue esperando dos preguntas que hizo por escrito el 4 de octubre, que consta en el Acta del pasado Consejo, acerca de las Fiestas Goyescas de 2023 y acerca de los movimientos de Personal, además el Gerente le contestó que como estaban en el Pilar no ha podido contestar, que lo entiende todo, pero quiere dejar constancia en el Acta que a día de hoy, casi dos meses y medio después, no tiene la respuesta o los Consejeros no tienen esa información".

Ante estas palabras, y tal y como se recoge en esa misma acta, el Sr. Gerente le indicó que, teniendo en cuenta todas las peticiones de información recibidas por parte de los Consejeros, solicitaba a los mismos que ponderarán la necesidad de información por parte de los Consejeros con el funcionamiento cotidiano de la empresa. Ante ello justificaba que, si bien están encantados de facilitar la información que requieren los Consejeros para que puedan llevar a cabo correctamente su trabajo, hay algunas peticiones que son casi masivas, lo que implica tener que elaborar esa información en documentos que a priori no existen. Se indicaba que desde Zaragoza Cultural se facilita la información que cualquier Consejero necesite, concertando una cita y hay una puesta a disposición de la información, pero que si las peticiones requieren una elaboración de documentos, se está



excediendo de lo que la normativa de acceso a la información pública recoge, y en ese sentido no se va a encargar a trabajadores de la sociedad que interrumpen su labor para elaborar las respuestas a consultas absolutamente masivas, pero sí dando acceso a las peticiones de información que soliciten cosas concretas.

La Sra. Vicepresidenta completó el razonamiento del Sr. Gerente añadiendo que el acceso a la información se rige por la Ordenanza sobre Transparencia y Libre Acceso a la Información del Ayuntamiento de Zaragoza que en su art. 31.1, regula la inadmisión al acceso a la información pública en ciertos casos y en los mismos términos se pronuncia el artículo 30 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón y el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, normativa que rige la transparencia y el acceso a la información.

Entre los supuestos que recoge el referido artículo 31.1 como motivo de denegación de acceso a la información pública, se hace referencia a toda aquella información que está en fase de elaboración, o que para su puesta a disposición es precisa una reelaboración de la misma, como ocurre en el caso de sus peticiones.

De lo anterior se deduce que se le indicó al Sr.(...) su derecho de acceso a la información solicitada, siempre y cuando la misma sea una información que ya se encuentra en poder de la entidad (no en fase de elaboración), y ante peticiones que el único trabajo que supongan a los empleados sea su puesta a disposición, no una reelaboración previa de la misma, criterio seguido conforme a lo que se indicó en informe jurídico elaborado desde la Sociedad Municipal Zaragoza Cultural, SAU en fecha 21 de febrero de 2024 cuya copia igualmente se adjunta al presente.»

- Informe jurídico sobre la aplicación de la normativa sobre transparencia y libre acceso a la información pública en la Sociedad Municipal Zaragoza Cultural SAU, cuyo contenido es el siguiente:

«La Ordenanza sobre transparencia y libre acceso a la información del Ayuntamiento de Zaragoza, en su artículo 6 define la información pública como toda aquella que obre en el poder de la entidad y que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones.

Esta información podrá estar en soporte papel o en formato electrónico.

Esta Ordenanza es de aplicación a la Sociedad Municipal Zaragoza Cultural, S.A.U., tal y como establece el artículo 2 de la misma, estando comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ordenanza las sociedades de titularidad municipal o participadas mayoritariamente por el Ayuntamiento.

Cada documento o conjunto de datos se publicará o pondrá a disposición utilizando formatos de uso libre y gratuito para la ciudadanía y, adicionalmente, en otros formatos de uso generalizado.



No procederá la publicación o el acceso a la información cuando con ella se cause un perjuicio concreto a:

- a) La seguridad nacional.*
- b) La defensa.*
- c) Las relaciones exteriores.*
- d) La seguridad pública.*
- e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.*
- f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*
- g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.*
- h) Los intereses económicos y comerciales.*
- i) La política económica y monetaria.*
- j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.*
- k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.*
- l) La protección del medio ambiente.*

Cuando la información pública contenga datos de carácter personal, se publicará o será accesible si existe un interés público preferente en tal publicación o acceso.

La Ordenanza regula en su artículo 31.1, la inadmisión al acceso a la información pública en los siguientes casos, mediante resolución motivada:

- a) Que se refieran a información en curso de elaboración o de publicación general.*
- b) Que se refieran a información correspondiente a un procedimiento en tramitación, sin perjuicio del derecho reconocido a los interesados en los términos del art. 35 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.*
- c) Referidas a información de carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones, deliberaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*
- d) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una reelaboración previa.*
- e) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información, cuando se desconozca el competente.*
- f) Que sean manifiestamente irrazonables o abusivas, o planteadas de forma reiterada con una frecuencia excesiva y no justificada con los objetivos de transparencia de esta Ordenanza.*

En los mismos términos se pronuncia el artículo 30 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; y el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.



El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha establecido los siguientes criterios interpretativos (Cl/003/2016 y Cl/007/2015) al respecto del concepto de reelaboración y del concepto de solicitudes abusivas y no justificadas con los objetivos de transparencia de la Ley.

En atención a los mismos, se entiende que una solicitud de información conlleva la tarea de reelaboración previa de la misma, cuando la información solicitada debe elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información y obligue a reunir en único documento diferentes fuentes de información, al hacer referencia a diversos expedientes y documentos distintos, o cuando la entidad carece de medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información concreta solicitada, resultando imposible proporcionarla, al obstaculizar la atención justa y equitativa del resto de trabajo.

No obstante, no se deniega el acceso a los documentos o expedientes solicitados, de forma individualizada y personalmente.

Se entiende por abusiva, aquella solicitud que de ser atendida requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos. Y no estará justificada con el interés de la Ley cuando no se utilice para ninguno de estos fines:

- Se somete a escrutinio la acción de los responsables públicos, ni se utiliza para conocer cómo se toman las decisiones públicas, ni cómo se manejan los fondos públicos, ni bajo qué criterios actúan las instituciones públicas; o cuando la información solicitada no encaja en la definición legal de información pública.*

Lo que se informa a los efectos oportunos.»

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El promotor de la queja expuso que, en fecha 4 de octubre de 2023, presentó, a través de correo electrónico, dos solicitudes de información a la Sociedad Municipal Zaragoza Cultural, SAU, (en adelante Sociedad Municipal), de la que es Consejero.

En concreto, las peticiones versaban, respectivamente, sobre los gastos relativos a las «Fiestas Goyescas» y a temas de personal, sin que, al tiempo de registrar la queja (el día 11 de enero de 2024), se hubiera procedido a ofrecer ningún tipo de respuesta por la Sociedad Municipal.



De ahí que solicite el amparo de nuestra Institución para obtener dicha información.

En respuesta a nuestra petición de colaboración al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, la Sociedad Municipal nos reportó dos documentos, que conviene sintetizar a continuación.

En el primero de estos escritos, que dimana de la propia Directora-Gerente de la Sociedad Municipal, se remite a lo reflejado en un Acta levantada del Consejo de Administración de 14 de diciembre de 2023, donde consta que, según el entonces Gerente, existirían peticiones de información que se califican como «casi masivas», lo que conllevaría, entre otras cosas, una reelaboración de la información por parte de los trabajadores de la Sociedad Municipal.

En consecuencia, según el Gerente, *«no se va a encargar a trabajadores de la sociedad que interrumpan su labor para elaborar respuestas a consultas absolutamente masivas, pero sí dando acceso a las peticiones de información que soliciten cosas concretas»*.

De acuerdo con la referida Acta, la Sra. Vicepresidenta completó los argumentos del Sr. Gerente, haciendo referencia específica a la normativa que considera aplicable a estos efectos, esto es, a la regulación nacional (*Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; en adelante, Ley 19/2013*), autonómica (*Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; en lo que sigue, Ley 8/2015*) y local (*Ordenanza sobre transparencia y libre acceso a la información, a la que nos referiremos como Ordenanza Municipal*) en la materia.

Igualmente, según consta en la misma Acta, la Vicepresidenta mantuvo (el sombreado es nuestro):

*«Entre los supuestos que recoge el referido artículo 31.1 como motivo de denegación de acceso a la información pública, se hace referencia a toda aquella información que está en fase de elaboración, o que para su puesta a disposición es precisa un reelaboración de la misma, **como ocurre en el caso de sus peticiones**»*

En función de estas disposiciones, y de acuerdo con lo consignado en el Acta, se reconoce el derecho a obtener la *«información que ya se encuentra en poder de la entidad (no en fase de elaboración), y ante peticiones que el único trabajo que supongan a los empleados sea su puesta a disposición, no una reelaboración previa de la misma, criterio seguido conforme a lo que se indicó en informe jurídico elaborado desde la Sociedad Municipal Zaragoza Cultural, SAU (...)»* .

El segundo de los documentos consiste en un informe jurídico, en el que se citan y transcriben algunas de estas normativas relativas a la transparencia, así como se



exponen los que se califican como *«criterios interpretativos (...) al respecto del concepto de reelaboración y del concepto de solicitudes abusivas y no justificadas con los objetivos de transparencia de la Ley»*.

En este sentido, en el informe jurídico se añade que *«se entiende que una solicitud de información conlleva la tarea de reelaboración previa de la misma, cuando la información solicitada deba elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diferentes fuentes de información, al hacer referencia a diversos expedientes y documentos distintos, o cuando la entidad carece de medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información concreta solicitada, resultando imposible proporcionarla, al obstaculizar la atención justa y equitativa del resto del trabajo»*.

Asimismo, en el informe jurídico reseñado, también se aporta el concepto de solicitud abusiva, que se define del siguiente modo:

«Se entiende por abusiva aquella solicitud que, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulta de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos. Y no estará justificada con el interés de la Ley cuando no se utilice para ninguno de estos fines:

- Se somete a escrutinio la acción de los responsables públicos, ni se utiliza para conocer cómo se toman las decisiones públicas, ni cómo se manejan los fondos públicos, ni bajo qué criterios actúan las instituciones públicas; o cuando la información solicitada no encaja en la definición legal de información pública».

SEGUNDA.- Expuestos los términos del debate, interesa recordar cuál es la naturaleza de la Sociedad Mercantil de constante referencia.

La Sociedad Municipal Zaragoza Cultural S.A. es una sociedad mercantil local, de carácter unipersonal, que reviste la forma de sociedad anónima, y cuyo capital social pertenece íntegramente al Ayuntamiento de Zaragoza.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, en redacción acordada por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, prevé en el artículo 85 que *«los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:*

- A) *Gestión directa:*
 - a) *Gestión por la propia Entidad Local.*
 - b) *Organismo autónomo local.*



- c) *Entidad pública empresarial local.*
- d) *Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública».*

El artículo 85 ter regula las sociedades mercantiles locales, señalando que «*se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación, y sin perjuicio de lo señalado en el apartado siguiente de este artículo.*» Indica el mismo artículo que «*los estatutos determinarán la forma de designación y el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas*».

Los Estatutos de Zaragoza Cultural, en su art.1.1 establecen que «con la denominación de *Sociedad Municipal Zaragoza Cultural, S.A.U.* se constituye una sociedad anónima unipersonal que se registrará por los presentes estatutos y por lo previsto en la legislación de régimen local, los preceptos de la Ley de Sociedades de Capital y demás disposiciones que le sean de aplicación».

Sentado lo anterior, debe añadirse que la normativa en materia de transparencia se aplica a este tipo sociedades, tal y como viene a asumirse en los escritos de la entidad mercantil objeto de supervisión. Esta previsión es, por lo demás, recogida en la normativa *ad hoc*, como son los arts. 2 g) de la Ley estatal 19/2013; 4 h) de la Ley aragonesa 8/2015; y 2 de la Ordenanza Municipal.

Por su parte, el Consejo de Transparencia de Aragón, en Resolución 24/2017, de 6 de noviembre, por la que se resuelve la reclamación frente a la falta de resolución por una Sociedad Municipal, se pronuncia en el siguiente sentido: «*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 sea 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*».

TERCERA.- Siendo esto así, procede señalar que la normativa de constante cita [art. 18.1.e) de la Ley estatal; 30.1 c) y e) de la Ley 8/2015; y 31.1 de la Ordenanza] establece como causas de inadmisión algunas que podrían tener relación, de algún modo, con lo indicado en los escritos de la sociedad mercantil, esto es, la información que exige una reelaboración o las que tuvieran carácter abusivo o repetitivo.

Todas estas normativas a las que se hace referencia exigen, en los casos de inadmisión o de desestimación de las solicitudes de información, que se dicte la



correspondiente resolución motivada, en la que se dé cumplida cuenta de la razón por la que la petición en cuestión pudiera subsumirse en alguno de estos motivos de inadmisión o desestimación de la solicitud.

Consta, según el Acta del consejo de 4 de octubre, que en ese momento al solicitante de información, se le ofreció la explicación que se describe en relación a su solicitud, denegándola por constituir un supuesto de reelaboración de documentación, no exigible.

Sin perjuicio de lo anterior y al margen de que la decisión adoptada pueda ser, o no, conforme a Derecho, lo cierto es que la respuesta de la Administración en relación a una solicitud de información, debe ser efectuada para cada petición y motivarse expresamente la razón de la decisión, máxime, cuando, como es el caso, la Administración entienda que la solicitud debe inadmitirse conforme a lo dispuesto en la normativa de aplicación.

Esta respuesta motivada constituye, no sólo la respuesta debida ante la solicitud de los ciudadanos o interesados, sino que permite, al conocerse los concretos motivos de la decisión, la posibilidad de control de dichas actuaciones administrativas para verificar su sujeción a la normativa de aplicación.

En el caso que nos ocupa, la solicitud del ciudadano, aunque contestada en el Consejo de Administración, no obtuvo respuesta formalizada y motivada, lo que vendría impuesto por la legislación reiteradamente citada.

Por tanto, desde esta Institución debe sugerirse a la Administración que se proceda a ofrecer la información interesada o, en su caso, se proceda a rechazar o inadmitir la petición de información, de un modo motivado y oportunamente formalizado, según lo hasta aquí expuesto.

III.- RESOLUCIÓN

En cumplimiento de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, desde esta Institución se considera oportuno, con todas las salvedades necesarias, SUGERIR al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, que en cumplimiento de la normativa aplicable en materia de transparencia por parte de la Sociedad Municipal Zaragoza Cultural, SAU, proporcione la información solicitada o, en su caso, se proceda a dictar una resolución de desestimación o inadmisión de dicha petición, oportunamente formalizada y con la suficiente motivación.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

En Zaragoza, a 5 de junio de 2024



Concepción Gimeno Gracia
Justicia de Aragón

Le rogamos que en las sucesivas comunicaciones que nos dirija sobre el asunto planteado, **haga mención al número de expediente** indicado en la parte superior de este escrito.