

RESOLUCIÓN 27/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	770/2023
Persona reclamante	XXX
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Padules
Artículos	7 c) LTPA; 12 LTAIBG.
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 19 de octubre de 2023, la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, 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 adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 8 de septiembre de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

“1. Factura y menú del restaurante Abad por el servicio de comidas realizado el pasado sábado 6 de mayo de 2023. Factura desglosada de los servicios de comidas, cenas y desayunos realizados los días 5, 6 y 7 de mayo. Menús contratados.

“Pagos realizados a los participantes de la RH (5, 6 y 7 de mayo 2023) en concepto de gastos de desplazamiento.

“2. Quien administra o es responsable del facebook denominado oficial del Ayuntamiento de Padules https://www.facebook.com/AyuntamientoPadules?locale=es_ES. Quien o que empresa realiza la campaña turístico promocional que se está realizando y que coste económico tiene. Cual es la motivación para excluir repetidamente en dicha campaña a uno de los 4 restaurantes de Padules, es decir, al restaurante Molinillo de la Abuela.



“3. Retribuciones de cualquier naturaleza aprobadas y abonadas, al alcalde-presidente y la teniente de alcalde, junto con la motivación que las provoca, en la actual legislatura años 2023-2027. Acuerdos tomados.

“4. Actuaciones realizadas durante los años 2019 al 2023 para mantenimiento, mejora de accesos y arreglo de caminos para acceder al monumento natural «las Canales». Ayudas públicas solicitadas y partidas presupuestarias consignadas para dicha finalidad.

“5. Declaración de bienes y derechos patrimoniales del sr. Alcalde [nombre del titular de la Alcaldía], de la teniente de alcalde [nombre de la persona teniente de alcalde] y concejal de medio ambiente [nombre de la persona concejal] de la presente legislatura”.

2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 2 de noviembre de 2023 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se remitió a la entidad reclamada oficio solicitando copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 2 de noviembre de 2023 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. A la fecha de firma de este Resolución, no consta que la entidad reclamada haya contestado a la solicitud de expediente y alegaciones.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, “[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).



Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, 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. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 8 de septiembre de 2023, y la reclamación fue presentada el 19 de octubre de 2023. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Sobre la falta de respuesta de la entidad reclamada a la solicitud de información.

Antes de abordar el examen de la reclamación, hemos de señalar que la ausencia de respuesta a una solicitud de información pública puede constituir un incumplimiento de la exigencia prevista en el artículo 32 LTPA, que dispone que las solicitudes *“deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible”*, que en lo que hace al órgano concernido sería de un mes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20.1 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG).

A este respecto, debemos recordar que todos los órganos y entidades incluidos en el ámbito de aplicación de la LTPA están obligados a resolver expresamente en plazo las solicitudes de acceso a información pública que les sean planteadas, y que el incumplimiento de la obligación de resolver en plazo puede ser constitutiva de infracción, según dispone el régimen sancionador de la LTPA.

Otra consecuencia directa de la ausencia de respuesta en plazo es la producción de un acto presunto de denegación de la solicitud planteada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.4 LTAIBG, y contra dicho acto se interpone la reclamación que ahora hemos de analizar.

Cuarto. Sobre la falta de respuesta de la entidad reclamada al requerimiento del Consejo.

La entidad reclamada no ha contestado al requerimiento de informe y expediente desde que le fue solicitado por este Consejo. A este respecto, resulta oportuno recordar que la falta de colaboración en la tramitación de la reclamación puede igualmente resultar constitutiva de infracción, según prevé el citado régimen sancionador.

De conformidad con lo establecido en el artículo 28 LTPA, *“el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se regirá por lo establecido en la legislación básica en materia de transparencia y por lo previsto en esta Ley”*. Por otra parte, conforme al artículo 24.3 LTAIBG la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos a la norma reguladora del procedimiento administrativo común. Con base en ese marco normativo, este Consejo, una vez que tiene entrada la reclamación, procede a solicitar al órgano reclamado de la información el expediente derivado de la solicitud de información, que esencialmente se refiere a la propia solicitud de información y cuantas actuaciones se deriven de la misma; es decir, fecha en la que tuvo entrada su solicitud en el órgano, trámites de alegaciones concedidos ex 19.3 LTAIBG a personas que puedan resultar afectadas, contestación de los interesados, emisión de informes al respecto, acuerdos de



ampliación de plazo, resolución acordada y fecha de notificación y cuantos otros trámites sean acordados durante el procedimiento de resolución. Igualmente se solicita al órgano un informe y cuantos antecedentes, información o alegaciones consideren oportuno para la resolución de la reclamación.

Esta solicitud se realiza no sólo por estar regulado expresamente para la resolución de las reclamaciones, sino porque se considera preciso para que este Consejo disponga de los elementos de juicio necesarios y conozca la posición del órgano ante las alegaciones vertidas en la reclamación. Por tal razón, no resulta casual que el artículo 52.2.c) LTPA disponga como infracción grave en la que pueden incurrir las autoridades, directivos y personal de los órganos reclamados “[l]a falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía”.

En el caso que nos ocupa, y como se refleja en los antecedentes, fue solicitada a la entidad reclamante la citada documentación e informe y, hasta la fecha, no consta que haya tenido entrada en este Consejo.

Comoquiera que sea, conforme a lo previsto en el artículo 80.3, puesto en relación con el artículo 22.1.d), ambos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prosiguen las actuaciones en orden a resolver la reclamación interpuesta.

Quinto. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública.

1. Constituye “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, “[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley”. Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el “principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley”.

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el



artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...” (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Sexto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. La persona reclamante solicitó acceso a:

“1. Factura y menú del restaurante Abad por el servicio de comidas realizado el pasado sábado 6 de mayo de 2023. Factura desglosada de los servicios de comidas, cenas y desayunos realizados los días 5, 6 y 7 de mayo. Menús contratados.

“Pagos realizados a los participantes de la RH (5, 6 y 7 de mayo 2023) en concepto de gastos de desplazamiento.

“2. Quien administra o es responsable del facebook denominado oficial del Ayuntamiento de Padules https://www.facebook.com/AyuntamientoPadules?locale=es_ES. Quien o que empresa realiza la campaña turístico promocional que se está realizando y que coste económico tiene. Cual es la motivación para excluir repetidamente en dicha campaña a uno de los 4 restaurantes de Padules, es decir, al restaurante Molinillo de la Abuela.

“3. Retribuciones de cualquier naturaleza aprobadas y abonadas, al alcalde-presidente y la teniente de alcalde, junto con la motivación que las provoca, en la actual legislatura años 2023-2027. Acuerdos tomados.

“4. Actuaciones realizadas durante los años 2019 al 2023 para mantenimiento, mejora de accesos y arreglo de caminos para acceder al monumento natural «las Canales». Ayudas públicas solicitadas y partidas presupuestarias consignadas para dicha finalidad.

“5. Declaración de bienes y derechos patrimoniales del sr. Alcalde [nombre del titular de la Alcaldía], de la teniente de alcalde [nombre de la persona teniente de alcalde] y concejal de medio ambiente [nombre de la persona concejal] de la presente legislatura”.

2. En cuanto a lo solicitado en los apartado 1 y 2 sobre la motivación para excluir a un determinado establecimiento de la campaña citada o sobre la motivación que provoca las “retribuciones de cualquier naturaleza aprobadas y abonadas, al alcalde-presidente y la teniente de alcalde”, debe aclararse que según establece el artículo 24 LTPA, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley y que esto presupone que la petición constituye “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia. Concepto que, según establece el artículo 2 a) LTPA, se circunscribe a “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.



Pues bien, a la vista de la solicitud de información y de la anterior definición, la entidad reclamada sólo está obligada a poner a disposición de la persona reclamante la información que obre en su poder, y que no requiera de una elaboración ex profeso para motivar la respuesta solicitada, ya que en tal caso la pretensión de la persona reclamante resultaría por completo ajena a esta noción de “*información pública*”. Y es que con la misma no se perseguiría acceder a documentos o contenidos que previamente obren en poder de la entidad reclamada -como exige el transcrito artículo 2 a) LTPA-, sino que esta realice una específica actuación (motivar las cuestiones solicitadas). Se plantearía en tal caso una cuestión que, con toda evidencia, quedaría fuera del ámbito objetivo delimitado en la LTPA, procediendo por tanto la inadmisión de la reclamación.

3. El resto de lo solicitado es “*información pública*”, al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo debe estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

4. En relación con el acceso resuelto y teniendo en cuenta la naturaleza de la información solicitada, debemos recordar que las entidades locales están sometidas a las obligaciones de publicidad activa establecidas en la LTPA. Entre estas obligaciones, y por su relación con la información solicitada, se encuentran las de publicar:

Las relaciones de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal (artículo 10.1.g) de la LTPA.)

Las retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por los altos cargos y las personas que ejerzan la máxima responsabilidad en las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la ley, así como las declaraciones anuales de bienes y actividades de las personas representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (artículo 11, apartados b) y e).

Todos los contratos, con indicación de la información señalada en el artículo 15.a) de la LTPA.

Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de Los datos especificados en el artículo 15.c) de la LTPA.

El orden del día previsto de las reuniones de los órganos colegiados de gobierno de los ayuntamientos, con carácter previo a la celebración de sus reuniones, y, una vez celebradas, los acuerdos que se hayan aprobado, así como la información contenida en el expediente que se haya sometido a su consideración, en los términos que se establezcan reglamentariamente (artículo 22.1).

La entidad reclamada podrá optar entre facilitar la información solicitada, o bien remitirse a la ya publicada, en aplicación del artículo 22.3 LTAIBG. De optar por la remisión, debemos recordar la doctrina de este Consejo respecto a la interpretación del citado artículo:



“... en ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica a portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario que se concrete la respuesta. Esta podrá redireccionarle a la información de publicidad activa siempre que, tal información satisfaga totalmente la información solicitada pero deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas» (entre otras muchas, Resoluciones 33/2016, FJ 4º; 123/2016, FJ 3º; 100/2017, FJ 5º)”.

En consecuencia, el órgano reclamado podrá optar entre proporcionar a la persona interesada directamente la información solicitada o bien identificar el link o enlace exacto que dé acceso de forma directa e inequívoca a dicha información. En el caso de que no sea posible dar un enlace exacto, el órgano deberá explicar suficientemente la ruta o procedimiento a seguir para obtener la información. “

Séptimo. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

“toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.



Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

“1. Factura y menú del restaurante Abad por el servicio de comidas realizado el pasado sábado 6 de mayo de 2023. Factura desglosada de los servicios de comidas, cenas y desayunos realizados los días 5, 6 y 7 de mayo. Menús contratados.

“Pagos realizados a los participantes de la RH (5, 6 y 7 de mayo 2023) en concepto de gastos de desplazamiento.

“2. Quien administra o es responsable del facebook denominado oficial del Ayuntamiento de Padules https://www.facebook.com/AyuntamientoPadules?locale=es_ES. Quien o que empresa realiza la campaña turístico promocional que se está realizando y que coste económico tiene.

“3. Retribuciones de cualquier naturaleza aprobadas y abonadas, al alcalde-presidente y la teniente de alcalde, junto con la motivación que las provoca, en la actual legislatura años 2023-2027. Acuerdos tomados.

“4. Actuaciones realizadas durante los años 2019 al 2023 para mantenimiento, mejora de accesos y arreglo de caminos para acceder al monumento natural «las Canales». Ayudas públicas solicitadas y partidas presupuestarias consignadas para dicha finalidad.

“5. Declaración de bienes y derechos patrimoniales del sr. Alcalde [nombre del titular de la Alcaldía], de la teniente de alcalde [nombre de la persona teniente de alcalde] y concejal de medio ambiente [nombre de la persona concejal] de la presente legislatura”.

Todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Sexto y Séptimo.

Segundo. Inadmitir la reclamación respecto a la petición contenida en el apartado segundo del Fundamento Jurídico Sexto, por no estar lo solicitado incluido en el concepto de información pública.

Tercero. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo



dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Esta resolución consta firmada electrónicamente.