



RESOLUCIÓN 455/2022, de 28 de junio

Artículos: : 2 y 24 LTPA

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX (en adelante, la persona reclamante), contra el Ayuntamiento de Villamanrique de la Condesa (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 55/2022

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)

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 31 de enero de 2022, 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 el 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 28 de diciembre de 2022, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a:

“En relación a la zona de la Dehesa Boyal -entre el arroyo y la zona verde- que se encuentra ocupada por numerosos équidos (caballos y burros)

1º.- Copia, en su caso, del título jurídico habilitante para esta ocupación del monte público y el aprovechamiento de hierbas y pastos.

2º.- Número de personas beneficiarias de este aprovechamiento especial, con indicación de los requisitos exigidos para acceder a su disfrute.

3º.- Indíquese si el referido aprovechamiento especial está sujeto a algún tipo de contraprestación pecuniaria, concretando, en su caso, su naturaleza jurídica y cuantía”

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



Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 4 de febrero de 2022 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada 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 7 de febrero de 2022 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. Con fecha de 7 de febrero de 2022 la persona reclamante presenta escrito con el siguiente contenido:

“Habiendo recibido extemporáneamente la respuesta adjunta relativa a la solicitud objeto de la reclamación 55/2022, de 31 de enero, al derecho del solicitante interesa realizar las siguientes consideraciones a fin de que sean tenidas en cuenta en la resolución que se dicte:

1ª.- La respuesta municipal (2 de febrero de 2022), una vez más, infringe el plazo legal establecido forzando al interesado a la formulación de su reclamación contra el silencio producido a la solicitud presentada (28 de diciembre de 2021); circunstancia que, por reiterada, debería ser motivo para que este Consejo instase al Ayuntamiento la incoación del correspondiente expediente depurativo de responsabilidad.

2ª.- En cuanto al fondo del asunto, salta a la vista que la resolución intempestiva notificada no responde a la 1ª cuestión formulada sobre el traslado de la copia del título jurídico habilitante de la ocupación de animales en el monte público municipal identificado, limitándose a indicar que una Asociación de Ganaderos se encuentra inscrita según datos censales de la Oficina Comarcal Agraria Poniente de Sevilla. En definitiva, la presente reclamación se circunscribe a dilucidar si el interesado tiene o no derecho a obtener la copia del título administrativo, si lo hubiere (concesión o autorización administrativa) que legitima la referida ocupación del monte público por numerosos équidos.”

3. El 14 de febrero el Consejo concede un trámite de audiencia a la entidad reclamada, a la vista de las nuevas alegaciones presentadas.

4. El 22 de febrero de 2022 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. Entre la misma, consta la respuesta notificada el día 7 de febrero de 2022, con el siguiente contenido:

“PRIMERO. Permitir el acceso a la información descrita en los antecedentes, dando respuesta a lo solicitado:

1ª.- Copia, en su caso, del título jurídico habilitante para esta ocupación del monte público y el aprovechamiento de hierbas y pastos.

Que según datos censales de la Oficina Comarcal Agraria Poniente de Sevilla de Ayuntamiento de Villamanrique de la Condesa de fecha 13.08.20 la Asociación de Ganaderos San Roque figura inscrita con número de explotación [nnnnn] en la Dehesa Boyal.



2º.- Número de personas beneficiarias de este aprovechamiento especial, con indicación de los requisitos exigidos para acceder a su disfrute.

Que según datos facilitados por dicha Oficina en la misma fecha, los animales identificados electrónicamente son los que a continuación se relacionan, que pertenecen a 35 titulares, desconociéndose los requisitos exigidos por dicha Asociación para acceder al disfrute de la explotación autorizada.[se incluyen los números de identificación]

3º.- *Indíquese si el referido aprovechamiento especial está sujeto a algún tipo de contraprestación pecuniaria, concretando, en su caso, su naturaleza jurídica y cuantía"*

Dicho aprovechamiento no está sujeto a ningún tipo de contraprestación pecuniaria por parte de esta Administración".

5. El 3 de marzo de 2022 la entidad reclamada presenta nuevo escrito en el que manifiesta:

Con fecha 15.02.22 (registro de entrada número [nnnnn]) se recibe comunicación de ese Consejo en relación a la reclamación con s/ref. TA-55/2022, otorgándose trámite de audiencia del artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Que por medio del presente escrito y dentro del plazo concedido vengo a presentar las siguientes

ALEGACIONES

Primera. La razón de la extemporaneidad de la respuesta radica en las limitaciones del personal de esta Administración en relación al volumen de expedientes; no obstante se ha dado cumplimiento a la obligación de resolver de la Administración de conformidad con el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No obstante, se quiere hacer constar que nos encontramos ante una Administración de menos de 5.000 habitantes, a la que en el ejercicio 2021 D. [nombre y apellido del reclamante] presentó 27 solicitudes de información y 5 en lo que ha transcurrido del ejercicio 2022, muchas de las cuales han dado lugar a reclamación ante ese Consejo que ha incoado el correspondiente expediente y cuyos requerimientos han sido igualmente atendidos.

El contenido de dichas solicitudes es muy variado y va desde solicitudes de información a sugerencias y propuestas, por lo que el Ayuntamiento de Villamanrique de la Condesa no puede dedicar una parte importante de su limitada capacidad administrativa a dar puntual satisfacción a las necesidades de información o a los requerimientos de ese Consejo, bajo riesgo de hacer dejación del resto de la actividad municipal y colapso de los servicios administrativos.



(...)

Segunda. En lo que respecta a “dilucidar si el interesado tiene o no derecho a obtener la copia del título administrativo, si lo hubiere (concesión o autorización administrativa) que legitima la referida ocupación del monte público por numerosos équidos”, decir que si existiera título habilitante el mismo estaría publicado en la Plataforma de Contratación del Estado o Portal de Transparencia, según la naturaleza jurídica del mismo, pudiendo el interesado acceder a él.

Por otra parte, se quiere hacer constar que en esta Administración obra acuerdo de Junta de Gobierno Local de fecha 04.12.06 por la que se concede a la Asociación de Ganaderos “San Roque”, en los términos indicados en el Pliego de Prescripciones Técnicas el aprovechamiento de Pastos y Montaneras en la Dehesa Boyal y Chaparral con final de ejecución 30.06.07.

Asimismo, este Ayuntamiento ha solicitado a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Sostenible la inclusión de los montes públicos Dehesa Boyal y Chaparral en el Programa Anual de Aprovechamientos”.

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, el artículo 32 LTPA establece que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 28 de diciembre de 2021, y la reclamación fue presentada el 31 de enero de 2022. 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 LPACj.

Tercero. 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.

4. Por último, en cuanto a las consideraciones generales a tener en cuenta en la Resolución de la Reclamación, establece el apartado primero de la Disposición Adicional Cuarta LTPA *"la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo"*, redacción idéntica a la contenida, como precepto básico, en la Disposición adicional primera, apartado 1, LTAIBG. Igualmente, el apartado segundo de las citadas disposiciones adicionales establece que *"Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información"*.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la petición fue el siguiente:

"En relación a la zona de la Dehesa Boyal -entre el arroyo y la zona verde- que se encuentra ocupada por numerosos équidos (caballos y burros)

1º.- Copia, en su caso, del título jurídico habilitante para esta ocupación del monte público y el aprovechamiento de hierbas y pastos.

2º.- Número de personas beneficiarias de este aprovechamiento especial, con indicación de los requisitos exigidos para acceder a su disfrute.

3º.- Indíquese si el referido aprovechamiento especial está sujeto a algún tipo de contraprestación pecuniaria, concretando, en su caso, su naturaleza jurídica y cuantía"

En la reclamación, la persona solicitante la limita a la primera de sus peticiones, por entender que la entidad ha dado respuesta satisfactoria al resto.

2. En relación con la petición objeto de la reclamación (*"Copia, en su caso, del título jurídico habilitante para esta ocupación del monte público y el aprovechamiento de hierbas y pastos"*), la respuesta ofrecida por la entidad reclamada hacía referencia a la inscripción de una Asociación de Ganaderos. Esta respuesta no ofrece la información solicitada, que no era sino el título habilitante para la ocupación del monte público, precisamente por la Asociación referida.



De hecho, en el escrito de respuesta al trámite de alegaciones, la entidad reconoce la existencia de un documento que podría responder a la petición de información ("*...acuerdo de Junta de Gobierno Local de fecha 04.12.06 por la que se concede a la Asociación de Ganaderos "San Roque..."*").

Por ello, y no habiéndose invocado causa de inadmisión o límite que impida el acceso, procede estimar la reclamación en virtud de la regla general de acceso indicada en el Fundamento Jurídico anterior.

Este Consejo debe recordar que si la información solicitada estuviera ya publicada, la entidad reclamada podrá optar entre facilitar una copia electrónica o bien remitirse a la página web donde se contuviera, en los términos del artículo 22.3 LTAIBG. El artículo establece que, si la información ya ha sido publicada, la resolución que resuelva la solicitud de acceso podrá limitarse a indicar cómo puede accederse a ella; pero, según la línea doctrinal seguida constantemente por este Consejo, dicha indicación debe reunir determinados requisitos:

"... 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 leve, 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.

3. En relación con la petición de la persona reclamante de "*debería ser motivo para que este Consejo instase al Ayuntamiento la incoación del correspondiente expediente depurativo de responsabilidad*", y una vez analizadas las alegaciones presentadas por la entidad reclamada, este Consejo considera que no concurren los requisitos exigidos por el artículo 57.2 LTPA para que se inste un procedimiento sancionador o disciplinario, por los motivos que se indican a continuación.

A la vista de los hechos descritos y las alegaciones presentadas, este Consejo no constata que se haya producido un incumplimiento que sea susceptible de ser calificado como alguna de las infracciones previstas en la LTPA.

El artículo 52.3. b) considera como infracción leve "*El incumplimiento injustificado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública*". El Ayuntamiento ha alegado la escasa dotación de medios personales con los que cuenta, y el elevado número de peticiones de información que recibe, lo cual justifica, a juicio de este Consejo, los posibles retrasos que pudieran haberse producido en la tramitación de las solicitudes.



Por otra parte, el Ayuntamiento ha cumplido, si bien fuera de plazo, con su obligación de responder prevista en la normativa de procedimiento administrativo.

Por tanto, este Consejo considera que, sin perjuicio de que la entidad reclamada podría haber prorrogado el plazo máximo de resolución si consideraba que concurrían los requisitos exigidos por el artículo 20 LTAIBG, no concurren los requisitos exigidos por el tipo objetivo de las citadas infracciones al no poder considerar que el incumplimiento haya sido injustificado.

Por otra parte, tampoco consta en los expedientes documentación que acredite que la entidad actuó con culpa en la tramitación de los expedientes, por lo que tampoco concurrirían las exigencias del artículo 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público.

Tampoco podemos entender que concurren los requisitos exigidos por el artículo 52.2 b) LTPA, que establece como infracción grave *“El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública”*. No considerándose que concurren los requisitos exigidos para la infracción leve, no podemos valorar que sí concurren los de la infracción grave, que si bien tienen una redacción diferente, resulta evidente que están estrechamente relacionadas.

Quinto. 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 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”.

Igualmente, el Considerando 26 afirma, respecto a la disociación:

“Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Los datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una



persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. Por lo tanto, los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación.”

En el caso de que la supresión de parte de la información en alguno de los documentos no impidiera la identificación de la persona, la entidad reclamada no los pondrá a disposición del solicitante.

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.

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 la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

“En relación a la zona de la Dehesa Boyal -entre el arroyo y la zona verde- que se encuentra ocupada por numerosos équidos (caballos y burros)

1º.- Copia, en su caso, del título jurídico habilitante para esta ocupación del monte público y el aprovechamiento de hierbas y pastos. ”

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídico Cuarto, apartado segundo y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución



Segundo. 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

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.