

## RESOLUCIÓN 47/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

<b>Reclamación</b>	793/2023
<b>Persona reclamante</b>	XXX
<b>Entidad reclamada</b>	Ayuntamiento de Málaga
<b>Artículos</b>	7 c) LTPA; 12 LTAIBG.
<b>Normativa y abreviaturas</b>	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 29 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 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 29 de septiembre de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

*“Solicito acceso y copia del informe de la Secretaría General del Ayuntamiento de Málaga de mayo de 2018 (día 22?) a petición de Alcaldía, con relación a las mociones que llevan los diferentes grupos políticos a las comisiones de pleno y al pleno ordinario mensual”*

**2.** La entidad reclamada contestó la petición el día 6 de octubre de 2023 con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

*“(…)En correspondencia con la solicitud referida, a continuación, se transcribe informe del Técnico del Área de Alcaldía, de fecha 5 de octubre de 2023:*

*“Con fecha 29 de septiembre de 2023, tuvo entrada en el Excmo. Ayuntamiento de Málaga, una solicitud de acceso a información, presentada por [nombre y apellido], del siguiente tenor literal:*

*[se transcribe solicitud]*

*Se ha de señalar que dicha información solicitada tiene carácter meramente auxiliar o de apoyo, siendo un informe interno, solicitado y elaborado como informe no preceptivo. Así, analiza la so-*



*licitud, conforme a lo expuesto y, de acuerdo con el art. 18.1. b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece que: "1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: b) referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas", se propone la denegación de acceso a dicha información, toda vez que se trata de un informe interno en los términos expuestos.*

*Es todo cuanto tengo el honor de informar."*

*En virtud de todo lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en la Resolución de Alcaldía-Presidencia de 7 de julio de 2023, por la que se delega la competencia para resolver las solicitudes de acceso a la información pública, mediante la presente*

#### **DISPONGO**

*PRIMERO.- Inadmitir a trámite la solicitud de acceso a la información presentada por [XXX], que ha sido transcrita en la presente Resolución. (...)"*

#### **Tercero. Contenido de la reclamación.**

En la reclamación se indica expresamente que:

*"El Ayuntamiento de Málaga me notifica el 06/10/2023, la denegación del acceso a dicho informe, limitándose a indicar que ¿dicha información solicitada tiene carácter meramente auxiliar o de apoyo, siendo un informe interno, solicitado y elaborado como informe no preceptivo¿, sin ninguna otra argumentación o información al respecto que permita valorar dicho informe en el ámbito del expediente (nos causa indefensión). Además, en la medida q tal informe forme parte del procedimiento -lo q sí admite esa Administración-, y constituye ratio decidendi del órgano competente que lo recabó, contribuye a la intelección de la decisión que se adoptara o comunicara al Pleno, algo que parece también indudable (luego carece del "carácter auxiliar" que ahora le atribuye el Ayuntamiento).*

*Añadamos -y tenemos que seguir aquí hipotetizando ante la falta de argumentos-, q el hecho de q el art. 30.b) LTA 1/2014, en relación a las causas de inadmisión, establezca que ¿Los informes preceptivos no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión...¿, no implica pronunciamiento en modo alguno sobre los informes no preceptivos, sino justamente de los preceptivos, sin que pueda interpretarse que aquel excluye del concepto de información pública a aquellos (si es q el Ayto de Málaga pretende acogerse a este, pues desconocemos si el informe es realmente ¿no preceptivo¿, pero aunque lo fuera, como razonamos, ello no lo excluye ¿per se¿ del concepto de información pública).*

*Por otro lado, de este informe del q solicitamos acceso se hace reseña expresa en prensa digital, en La Opinión de Málaga (enlace web: <https://www.laopiniondemalaga.es/malaga/2018/07/10/informe-asegura-mociones-deberian-pleno-27977697.html>). Como se refiere en él: ¿El secretario general ¿, ha elaborado un informe, fechado el 22 de mayo de 2018 a petición del alcalde,¿ en el que analiza pormenorizadamente la jurisprudencia y el marco legal que atañen a las mociones que llevan los diferentes grupos políticos a las comisiones de pleno y al pleno mensual del Consistorio, dado que la oposición se queja de que muchas de ellas, pese a aprobarse por mayoría absoluta, no se cumplen. (¿)¿. Y concluye la noticia q ¿El regidor, aprovechando la emisión de este informe, remitió a IU-Málaga para la Gente el estudio, y le pidió al portavoz, ¿, que lo tenga en cuenta «de cara a futuras exigencias del equipo de gobierno sobre el incumplimiento de mo-*



*ciones, en los casos en los que se abordan asuntos que no son competencia del pleno, sino del alcalde o de la Junta de Gobierno Local. Con ello se persigue que a cada moción se le dé el tratamiento ... más adecuado»¿. No se deduce de esta información publicada -al q sí ha tenido acceso la prensa, q transcribe párrafos, siendo una ¿información publicable¿ cuando menos, y de ahí debería extraerse también el carácter accesible desde la perspectiva de la legislación de transparencia, pero que se nos deniega-, que el informe no haya contribuido a la intelección de la decisión que se adoptara (incluso se remitió a otros grupos, precisamente como fundamento de la posición mantenida por el regidor), sino antes al contrario, que su carácter es de todo menos ¿auxiliar¿ en el sentido que se ha analizado. CONCLUSIÓN: solicito que se reconozca el derecho de acceso al informe de la Secretaría General del Ayuntamiento de Málaga referido, y se me remita conforme a la normativa de transparencia, íntegramente (con la anonimización que proceda en su caso por protección de datos) y en formato electrónico”.*

#### **Cuarto. Tramitación de la reclamación.**

**1.** El 13 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 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 14 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 respondida el 6 de octubre de 2023, y la reclamación fue presentada el 29 de octubre de 2023, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

### **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.

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

**1.** La persona reclamante solicitó acceso a:

*“Solicito acceso y copia del informe de la Secretaría General del Ayuntamiento de Málaga de mayo de 2018 (día 22?) a petición de Alcaldía, con relación a las mociones que llevan los diferentes grupos políticos a las comisiones de pleno y al pleno ordinario mensual”*

La entidad reclamada inadmitió la solicitud por entender que lo solicitado tenía la condición de información auxiliar o de apoyo, por lo que aplicó el artículo 18.1. b) LTAIBG.

En la delimitación del alcance de este motivo de inadmisión, hemos recurrido con alguna frecuencia como apoyo hermenéutico al Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 6/2015, de 12 de noviembre, en el que se asume una lectura antiformalista del artículo 18.1.b) LTAIBG, de tal modo que lo sustantivo no es la denominación del documento solicitado (notas, borradores, opiniones, resúmenes e informes...), sino si el contenido de esa información puede considerarse materialmente como auxiliar o de apoyo (así, ya en la Resolución 48/2016, FJ 3º).

Como se sostiene en el citado Criterio Interpretativo 6/2015, todo examen sobre la pertinencia de aplicar dicho precepto ha de estar presidido por la idea de que la finalidad de la LTAIBG es *“evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación”*. Criterio que ha sido avalado por la Audiencia Nacional en su Sentencia 57/2017, de 24 de abril.

De conformidad con esta pauta interpretativa, desde la Resolución 117/2016 venimos vinculando expresamente la aplicabilidad de esta causa de inadmisión con la relevancia que juega la información pretendida en el proceso de toma de decisiones de la Administración interpelada. En este sentido, en el FJ 2º de dicha Resolución, en la que se debatía el acceso a informes relativos a unos contratos efectivamente celebrados por la Administración reclamada, afirmamos al respecto: *“[...] en lo referente a los aludidos informes, nos hallamos claramente ante documentos que no pueden ser considerados como información auxiliar o de apoyo, en la medida en que forman parte del procedimiento, constituyen la ratio decidendi del órgano de contratación para adoptar la tramitación por urgencia y contribuyen, en fin, a la intelección de la decisión adoptada”*. Y, en aplicación de esta línea doctrinal, venimos desestimando la aplicabilidad de este motivo de inadmisión en relación con la documentación que contribuye a la adopción material de una decisión (en esta línea, Resoluciones 228/2018, FJ 3º y 10/2020, FJ 3º); mientras que, por el contrario, consideramos pertinente su aplicación cuando la información objeto de la solicitud no produce efecto alguno (Resolución 241/2018, FJ 3º).

En definitiva, y como también razona el Auto de 13 de junio de 2018, del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo:

*“El expediente administrativo, tal y como el propio art. 70.1 dispone, debe estar conformado por los documentos y actuaciones que “sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa”. La previsión contenida en el apartado 4 de dicho precepto, que permite excluir del expediente la “información que tenga carácter auxiliar o de apoyo”, debe recibir*



*una interpretación restrictiva, evitando que datos y elementos relevantes que sirvieron para conformar la decisión administrativa queden fuera del expediente remitido al órgano judicial, impidiendo a los afectados conocer datos o actuaciones que limiten su derecho de defensa y, por tanto, puedan generar indefensión”.*

Además, sobre la aplicación de las causas de inadmisión, debemos tener también presente la ya consolidada doctrina del Tribunal Supremo sobre la necesidad de que el órgano justifique debidamente su aplicación. Así, en la Sentencia del Tribunal Supremo 1547/2017, de 16 de octubre, antes citada, afirma expresamente respecto a la causa de inadmisión (en este caso la prevista en el artículo 18.1. c) LTAIBG):

*“...no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información “*

A esto debemos unir la regulación del artículo 30 b) LTPA sobre la citada causa de inadmisión, que indica que *“Los informes preceptivos no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos”*

**2.** La aplicación de las pautas doctrinales expuestas en el punto anterior supone declarar la improcedencia de aplicar la causa de inadmisión invocada a las presentes solicitudes de información.

Si bien la entidad reclamada no ha presentado alegación alguna, la denominación del informe y lo alegado por la persona reclamante conducen a pensar que el informe tiene relevancia para la toma de decisiones sobre la calificación, tramitación y cumplimiento de las mociones presentadas en el Pleno. De lo que se puede deducir de la publicación en un periódico incluida en la reclamación, existían ciertas dudas sobre la consideración como mociones de las propuestas de los grupos municipales. A la vista de esta publicación, el informe de la Secretaría General incide necesariamente en las decisiones que puedan ser adoptadas sobre las propuestas, por lo que no puede ser considerada como información auxiliar.

No compartimos la argumentación de la respuesta de la entidad al considerar que un informe interno y no preceptivo pueda considerarse como auxiliar, ya que tal y como venimos reiterando, este carácter se deriva del hecho de que el contenido de la información sea relevante para el proceso de toma de decisiones.

No procedía pues aplicar la causa de inadmisión invocada.

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.

**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 4.1 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 la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

*“Solicito acceso y copia del informe de la Secretaría General del Ayuntamiento de Málaga de mayo de 2018 (día 22?) a petición de Alcaldía, con relación a las mociones que llevan los diferentes grupos políticos a las comisiones de pleno y al pleno ordinario mensual”*



La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídico Cuarto 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

Esta resolución consta firmada electrónicamente.