



RESOLUCIÓN 845/2023 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	712/2023
Persona reclamante	Defensa Ciudadana Activa
Representante	XXX
Entidad reclamada	Ayuntamiento de San Martín del Tesorillo
Artículos	24 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 26 de septiembre 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 17 de julio de 2023 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

“Como Asociación de ámbito nacional nuestros fines son la promoción y defensa de los derechos de los ciudadanos en igualdad ante las Administraciones e Instituciones Públicas, así como velar por el cumplimiento de la normativa vigente por parte de éstas para la mejor atención y desarrollo de su función ante los administrados.

“En este sentido hemos conocido la obligación que se impone a los ciudadanos del pago de tasas por obtener copia de documentos que no serían exigibles, dado que ya constan en la propia administración.

“De este modo el mal funcionamiento de esta administración pública, incapaz al parecer de mover copias de documentos que posee, como los certificados de empadronamiento, de una mesa a otra, exige a la ciudadanía, en gran parte personas muy mayores, el pago de tasas por una tarea que los funcionarios deben hacer, conforme a la Ley 39/2015 reguladora del Procedimiento Administrativo Común, de forma gratuita, tales como incluir en sus expedientes los citados certificados de empadronamiento.





“De la documentación que se nos presenta se deduce que todo se realiza en la mayor opacidad, solicitando siempre a los mayores el pago de la tasa como «obligatorio» de forma verbal, y firmando con trazos ilegibles de modo que no se pueda conocer siquiera quién ha recaudado las tasas abusivas a los ciudadanos.

“Por este motivo, sin perjuicio de que esta administración puedan iniciar el expediente sancionador contra los responsables municipales conforme a la normativa vigente, precisamos determinada información pública para completar el expediente.

“Por lo anteriormente expuesto, SOLICITAMOS:

“1.- Se nos remita copia de la documentación que identifique a la persona responsable de la firma de los documentos de abonos de tasa, como el adjunto número 2147, así como la que acredite su nombramiento para el puesto, formación acreditada en su caso y responsabilidades delegadas.

“2.- Se nos remita la documentación acreditativa de la contabilidad de esos pagos, correspondientes a tasas por expedición de copias de empadronamiento o similares, así como el destino de los mismos, durante los años 2020, 2021 y 2022. En este sentido entendemos que basta con listado de los cobros realizados y registros de las partidas donde se ingresen, que debe ser fácil de extraer del software utilizado para la contabilidad municipal”.

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

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 5 de octubre de 2023 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El 5 de octubre de 2023 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 5 de octubre de 2023 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 23 de octubre de 2023 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información.

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 un 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 17 de julio de 2023, y la reclamación fue presentada el 26 de septiembre 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. 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. En el asunto que nos ocupa, la entidad reclamada comunica a este Consejo que remite diversa información relativa a la solicitud planteada. Sucede, sin embargo, que es a la propia persona solicitante a quien se debe ofrecer la información, pues, como hemos tenido ya ocasión de señalar en anteriores decisiones, son los poderes públicos a los que se pide la información los *“obligados a remitirla directamente a la persona que por vía del ejercicio de derecho de acceso haya manifestado su interés en conocerla”*, toda vez que no es finalidad de este Consejo, *“ciertamente, convertirse en receptor o transmisor de esta información pública, sino velar por el cumplimiento del ejercicio de este derecho de acceso a la misma en los términos previstos en la LTPA y que la información llegue al ciudadano solicitante por parte del órgano reclamado”* (por todas, las Resoluciones 59/2016, de 20 de julio, FJ 5º; 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º; 111/2016, de 30 de noviembre, FJ 3º; 122/2016, de 14 de diciembre, FJ 5º; 55/2017, de 12 de abril, FJ 3º).

Por consiguiente, en esta ocasión, al igual que hacíamos en todas las resoluciones citadas, debemos concluir que es la entidad reclamada, y no este órgano de control, quien debe poner directamente a disposición de la persona interesada la información que atañe a la solicitud en cuestión. De ahí que la ausencia de respuesta alguna por parte de la entidad reclamada a la persona interesada determine, a efectos formales, la estimación de la reclamación.

2. No obstante, del examen de la documentación remitida (listados con tasas por expedición de documentos e importes correspondientes a los años 2020, 2021 y 2022) que pretende dar respuesta a la solicitud planteada por el ciudadano, se advierte que no se aporta información respecto a la primera cuestión de la solicitud relativa a la *“documentación que identifique a la persona responsable de la firma de los documentos de abonos de tasa, como el adjunto número 2147, así como la que acredite su nombramiento para el puesto, formación acreditada en su caso y responsabilidades delegadas”*, también solicitada por el ahora reclamante, pues la entidad reclamada se refiere exclusivamente a la *“imposibilidad de identificar a la persona responsable de la firma del documento de abono de tasa número 2147, a través de la aportación del recibo”*.

La aportación del recibo número 2147 junto con la solicitud de información se realiza a modo de ejemplo (*“como el adjunto número 2147”* dice la entidad reclamante en su solicitud de información) de un supuesto de abono de tasa por *“certificado de empadronamiento individual”*.



La pretensión de la entidad reclamante se refiere a la identificación de la *“persona responsable de la firma de los documentos de abonos de tasa”* en general y, respecto a esta persona o personas solicita: *acreditación de “nombramiento para el puesto, formación acreditada en su caso y responsabilidades delegadas”*.

Para satisfacer la pretensión anterior es preciso que la entidad reclamada ceda datos personales de determinados empleados públicos a la persona reclamante. Pues bien, como es sabido, las relaciones entre el derecho de acceso a la información y el derecho fundamental a la protección de datos se regulan en el artículo 15 LTAIBG.

El referido artículo configura un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende. El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del artículo 15.1 LTAIBG -ideología, afiliación sindical, religión y creencias-, toda vez que *“el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso”*. Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 15.1 LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor), ya que *“el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley”*.

En un segundo nivel de protección, el artículo 15.2 LTAIBG incluye los datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado, para lo que establece una regla general de accesibilidad, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

Para el resto de datos personales (artículo 15.3 LTAIBG), la Ley establece una regla general de ponderación de los intereses en juego, a la que añade cuatro criterios de interpretación para aplicar a esa ponderación.

De conformidad con lo anterior, los datos personales solicitados, referidos a la identificación de los empleados públicos afectados, su nombramiento para el puesto y la formación acreditada -si fuera requisito para el desempeño del puesto tener determinada formación- son datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado, y procede estimar la reclamación presentada en virtud de la regla general de accesibilidad a este tipo de datos.

En consecuencia, la entidad reclamada habrá de proporcionar al solicitante la información remitida a este Consejo, así como, si estuviese debidamente identificada o identificadas (en el caso de que fuesen varias personas las afectadas), la referida *“persona responsable de la firma de los documentos de abonos de tasa”* así como *“nombramiento para el puesto, formación acreditada en su caso y responsabilidades delegadas”* que no ha enviado, previa disociación de otros datos personales (DNI, dirección postal, número de teléfono, firmas manuscritas...) que eventualmente puedan aparecer en la misma y que no puedan considerarse meramente identificativos en relación con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado. Debemos aclarar que entendemos como *“formación acreditada”* aquella que la relación de puestos de trabajo o documento similar requiera para el ejercicio del puesto.



Lo anterior se entiende salvo que en este supuesto concurriesen circunstancias no invocadas ante este Consejo que determinasen la prevalencia de la protección de ese dato personal u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, en cuyo caso la entidad reclamada debería justificar esta circunstancia y retrotraer el procedimiento y otorgar al empleado el trámite de alegaciones a terceras personas previsto en el artículo 19.3 LTAIBG.

Y posteriormente resolver la solicitud teniendo en cuenta la normativa de transparencia. En tal supuesto, la resolución que pusiese fin a dicho procedimiento, o la ausencia de respuesta transcurrido el plazo máximo de resolución una vez concedido el trámite de alegaciones, podría ser reclamada potestativamente ante este Consejo, circunstancia que deberá ponerse de manifiesto en su notificación en aplicación de lo previsto en el 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3. En conclusión, la entidad deberá:

a) Facilitar la información remitida a este Consejo relativa a la *“documentación acreditativa de la contabilidad de esos pagos, correspondientes a tasas por expedición de copias de empadronamiento o similares, así como el destino de los mismos, durante los años 2020, 2021 y 2022”*.

b) Dar acceso a la información relativa a la identificación de la *“persona responsable de la firma de los documentos de abonos de tasa”* así como *“nombramiento para el puesto, formación acreditada en su caso y responsabilidades delegadas”*, en los términos del apartado anterior. Y en su caso, retrotraer el procedimiento para dar trámite de alegaciones a las personas afectadas cuando concurriesen circunstancias debidamente justificadas que determinasen la prevalencia de la protección de esos datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación,

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). 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:

“copia de la documentación que identifique a la persona responsable de la firma de los documentos de abonos de tasa, [...], así como la que acredite su nombramiento para el puesto, formación acreditada en su caso y responsabilidades delegadas.

“documentación acreditativa de la contabilidad de esos pagos, correspondientes a tasas por expedición de copias de empadronamiento o similares, así como el destino de los mismos, durante los años 2020, 2021 y 2022”.

La entidad deberá:

a) Respecto a la primera, deberá poner a disposición del reclamante la información pública solicitada, en los términos previstos en los Fundamentos Jurídicos Cuarto, apartado 2, y Quinto, en el plazo de 10 días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

b) Respecto a la segunda, deberá poner a disposición del reclamante la información pública remitida a este Consejo, en los términos previstos en los Fundamento Jurídicos Cuarto, apartado 1, y Quinto. La información se entregará previa disociación de los datos personales que pudiera contener. Todo ello en el plazo de 10 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-administrativo.

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

Esta resolución consta firmada electrónicamente.