



RESOLUCIÓN 30/2020, de 11 de febrero
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX, representada por XXX, contra la Empresa Municipal de Residencia de Mayores de Sanlúcar de Barrameda SAU (EMUREMASA SAU) por denegación de información pública (Reclamación núm. 303/2018).

ANTECEDENTES

Primero. La persona ahora reclamante presentó, el 22 de junio de 2018, seis escritos dirigidos a EMUREMASA SAU por los que solicita:

“-Copia de Auditoría a la Empresa Municipal EMUREMASA tanto si es interna como externa, realizada en 2015, debidamente sellada y firmada.

“-Copia de la Relación de los Contratos Laborales nominativos realizados en el ejercicio 2015, en el que si por atender a la ley de protección de datos no pudiesen aporta [sic] el nombre y apellidos completo, aparezcan como mínimo las iniciales de los mismos.

“-Copia de Libro Contable del ejercicio 2015 que contenga: Balance. Pérdidas y ganancias. Memoria. Estado de cambio del patrimonio neto. Libro mayor.



“-Copia de Auditoría a la Empresa Municipal EMUREMASA tanto si es interna como externa, realizada en 2016, debidamente sellada y firmada.

“-Copia de la Relación de los Contratos Laborales nominativos realizados en el ejercicio 2016, en el que si por atender a la ley de protección de datos no pudiesen aporta [sic] el nombre y apellidos completo, aparezcan como mínimo las iniciales de los mismos.

“-Copia de Libro Contable del ejercicio 2016 que contenga: Balance. Pérdidas y ganancias. Memoria. Estado de cambio del patrimonio neto. Libro mayor”.

“-Copia de Auditoría a la Empresa Municipal EMUREMASA tanto si es interna como externa, realizada en 2017, debidamente sellada y firmada.

“-Copia de la Relación de los Contratos Laborales nominativos realizados en el ejercicio 2017, en el que si por atender a la ley de protección de datos no pudiesen aporta [sic] el nombre y apellidos completo, aparezcan como mínimo las iniciales de los mismos.

“-Copia de Libro Contable del ejercicio 2017 que contenga: Balance. Pérdidas y ganancias. Memoria. Estado de cambio del patrimonio neto. Libro mayor”.

“-Criterios de contratación de la Empresa Municipal EMUREMASA SAU, debidamente sellado y firmado.

“-Copia de organigrama de la Empresa Municipal EMUREMASA SAU debidamente sellado y firmado. En el que figure todos los cargos actualmente existentes, el nombre y dos apellidos de la persona que lo ostenta y el número de teléfono corporativo, si lo tuviera, que tiene asignado”.

Segundo. El 10 de agosto de 2018 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la ausencia de respuesta a las solicitudes de información presentadas.

Tercero. Con base en lo previsto en el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), se concedió un plazo para subsanación de deficiencias advertidas en la reclamación. Subsanación que quedó solventada.



Cuarto. Con fecha 22 de octubre 2018 se dirige escrito a la persona reclamante comunicando la iniciación del procedimiento de 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. El mismo día, dicha solicitud es comunicada por correo electrónico a la Unidad de Transparencia o equivalente de la entidad reclamada

Quinto. El 8 de noviembre de 2018 tuvo entrada escrito de EMUREMASA SAU en el que emite informe al respecto. En cuanto a las alegaciones referidas al acceso a la información objeto de esta reclamación, informa que: “en reunión mantenida con fecha 2 de marzo del presente, se da cuenta a dicho Consejero del Consejo de Admón. de la empresa toda la documentación requerida: auditoría. Contratos años 2015, 2016 y 2017. Atendiendo a la Ley de Protección de Datos aportamos iniciales de los contratados. Libros contables años 2015, 2016 y 2017. Normativa genérica de contratación eventual de la empresa. Organigrama. Se adjunta correo electrónico donde se le da cita para tratar dicha documentación. Igualmente, hay que hacer constar, que los libros contables son suministrados a todos los consejeros/as antes de que las cuentas de la sociedad sean debatidas en los consejos”.

Sexto. El 4 de diciembre de 2019 se dirige escrito al entidad reclamada requiriéndole que, en el plazo de diez días, aporte “copia de la acreditación de la puesta a disposición del interesado de la información solicitada”, sin que, hasta la fecha, haya quedado acreditado por la entidad.

Séptimo. El 23 de diciembre de 2019, tiene entrada en el Registro del Consejo escrito de la entidad reclamada en la que hace constar que la documentación requerida “le fue mostrado y/o entregado” a una persona, diferente a la ahora reclamante, “en calidad de Consejero de EMUREMASA SAU”.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

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. 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. Esto supone que rige una regla general de acceso a la información pública, que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación.

Así ha venido por lo demás a confirmarlo 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).

Tercero. La presente reclamación tiene su origen en una solicitud de información dirigida a EMUREMASA SAU con la que se pretendía acceder a diversos documentos. Una documentación cuyo acceso sostiene la entidad que ha facilitado, pero que, sin embargo, no ha podido acreditar.

En primer lugar, la ahora reclamante solicitó información sobre las auditorías de EMUREMASA y los libros contables. A este respecto, es de señalar que, según establece el artículo 16 b) LTPA, constituye una obligación de publicidad activa, *per se*, la información sobre *"[l]as cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellas se emitan"*. Sucede que, además, por vía del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la ciudadanía puede solicitar toda suerte de *"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].



Por otro lado, como hemos tenido ocasión tantas veces de reiterar -entre ellas, la Resolución 322/2018, de 21 de agosto, FJ 3º-, resulta innegable la relevancia pública de la información de naturaleza económica, resultando por tanto del máximo interés para la opinión pública la divulgación de datos referentes a la gestión de los fondos por parte de las Administraciones públicas: “[...] resulta incuestionable que la información referente a la recaudación de recursos por parte de los poderes públicos y la subsiguiente utilización de los mismos constituye un eje central de la legislación en materia de transparencia” (por todas, Resolución 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º). Y así vino a reconocerlo explícitamente el legislador en el arranque mismo del Preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: “La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en dicho concepto, que la entidad no ha planteado ninguna alegación dirigida a limitar el acceso a la información solicitada, y no habiendo quedado acreditada por EMUREMASA su puesta a disposición a la solicitante, este Consejo no puede por menos que, de acuerdo con la regla general de acceso a la información antes referida, estimar este extremo de la reclamación. La entidad reclamada debe, por tanto, facilitar la copia de las auditorías de 2015, 2016 y 2017, así como los libros contables de los ejercicios 2015, 2016 y 2017, en los términos señalados en el escrito de solicitud.

Cuarto. Por otro lado, con la solicitud que está en el origen de la presente reclamación se pretendía obtener una “Relación de los Contratos Laborales nominativos realizados en el ejercicio 2015, [2016 y 2017] en el que si por atender a la ley de protección de datos no pudiesen aportar el nombre y apellidos completo, aparezcan como mínimo las iniciales de los mismos”.

Pues bien, resulta evidente que en dicha información están concernidos datos de carácter personal de las personas contratadas, y en la medida que la solicitante plantea “que si por atender a la ley de protección de datos no pudiesen aportar el nombre y apellidos completos, aparezcan como mínimo las iniciales de los mismos”, es claro que no puede atenderse dicha solicitud en los términos formulados. En efecto, como a nadie se le oculta, de las iniciales se puede inferir con relativa facilidad la identidad de las personas contratadas; máxime en



aquellos casos en que se trata de información relativa a organizaciones con una dotación de personal reducida.

Por consiguiente, en el presente caso la conciliación del derecho de acceso a la información con el derecho a la protección de datos personales -armonización expresamente pretendida por la reclamante según se desprende de su solicitud- pasa por atender la previsión contenida en el art. 15.4 LTAIBG: *“No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”*.

En consecuencia, la entidad deberá ofrecer a la solicitante la información de los contratos realizados en los períodos indicados con plena disociación de los datos de carácter personal.

Quinto. En el escrito de solicitud, se formulaba asimismo la siguiente petición: *“Copia de organigrama de la Empresa Municipal EMUREMASA SAU debidamente sellado y firmado. En el que figure todos los cargos actualmente existentes, el nombre y dos apellidos de la persona que lo ostenta y el número de teléfono corporativo, si lo tuviera, que tiene asignado”*.

A este respecto, no cabe dudar de que lo solicitado se trata de *“información pública”* de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 LTPA. Es más, se trata de una obligación de publicidad activa de la entidad reclamada, según lo previsto en el artículo 10.c) LTPA, que dispone que *“las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley publicarán, en lo que les sea aplicable, información relativa a: [...] c) Su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a las personas responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional y la identificación de las personas responsables de las unidades administrativas.”*

Según ya hemos referido en el Fundamento Jurídico Tercero, además de constituir una obligación de publicidad activa, los ciudadanos también pueden ejercer el derecho de acceso a la información pública solicitando contenidos incluidos como elementos de publicidad activa exigibles por la Ley.

Por lo que hace a la delimitación del concepto *“organigrama”* a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, ya sostuvimos en las Resoluciones PA-1/2017 (FJ 3º) y PA-26/2017 (FJ 5º) que por tal *“debe entenderse a los efectos del art. 10.1 c) LTPA una representación gráfica de la organización del Ayuntamiento que permita conocer de forma fácil, sencilla y sintética, la estructura orgánica municipal, los niveles de jerarquía y las relaciones existentes entre los distintos órganos y sus correspondientes unidades administrativas (hasta el nivel de Jefe de Servicio o cargo asimilado), conteniendo, todos ellos, el nombre de sus responsables. Conforme establece el artículo 6. h) LTPA, la información a ofrecer ha de estar*



basada en el principio de facilidad y comprensión, de suerte que la información se ofrezca de la forma más simple e inteligible posible, y ha de estar actualizado, como exige el art. 10.1 c) LTPA, para lo cual deberá procederse a la datación del organigrama con el fin de que sea conocida la fecha de su realización. Respecto al alcance del organigrama, es parecer del Consejo que, en lo concerniente a las unidades administrativas, la obligación sólo alcanza a identificar las personas responsables, entendiendo por identificación el nombre y apellidos, así como el número de teléfono y correo electrónico corporativos, considerándose que las unidades administrativas a reflejar en el organigrama ha de alcanzar hasta las jefaturas de servicio o cargos equivalentes”.

En consecuencia, la entidad deberá ofrecer a la solicitante el organigrama que identifique a las personas responsables de la estructura directiva y de las unidades administrativas, con la identificación de dichas personas; es decir, sus nombres y apellidos, así como número de teléfono y correos corporativos.

No obstante lo anterior, en la solicitud se requiere expresamente que el organigrama se ofrezca “debidamente sellado y firmado”. Por lo que hace a la concreta petición de que se ofrezca el organigrama “debidamente sellado y firmado” hemos de señalar que el Consejo sólo tiene competencia para exigir que se haga efectivo el derecho de acceso a la información pública, que es lo que hace al estimar esta pretensión. Así, pues, como ya hemos argumentado en el FJ 5º de la Resolución 360/2019, de 30 de diciembre:

“[N]o forma parte de sus atribuciones [del Consejo] la capacidad de imponer a la Administración interpelada que se proporcione la información a través de copias auténticas o compulsadas. Así se ha manifestado, en idéntico supuesto, la Sentencia 29/2018, de 6 de marzo de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 2. En efecto, según recoge la Sentencia:

«Los interesados podrán solicitar, en cualquier momento, tal como contempla el artículo 27.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos que hayan sido válidamente emitidos por las Administraciones Públicas. Mas ello no compete al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que atiende a las reclamaciones en materia de acceso a la información, según el artículo 24 de la Ley. Recuérdese que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia en su actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a la misma y establecer las obligaciones de buen gobierno que deban cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento -Art. 1 LTAIBG- entendiéndose por información pública los contenidos o



documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones (art. 13 LTAIBG). El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, tal como razona en su resolución, tiene competencias para exigir que se haga efectivo el derecho de acceso a la información pública pero carece de ella para exigir que la información solicitada se proporcione a través de copias auténticas. Las irregularidades de orden formal que el actor pudo haber apreciado en la tramitación del procedimiento disciplinario seguido frente al mismo debió haberlas puesto de manifiesto utilizando los remedios legales a su alcance, planteando los recursos correspondientes, tanto en sede administrativa como judicial».

“A este respecto, no resulta inoportuno además recordar que entre los principios básicos que han de tenerse en cuenta para la interpretación y aplicación de la ley figura el principio de veracidad, «en cuya virtud la información pública ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia» [art. 6 e) LTPA].

En suma, escapa de la competencia del Consejo exigir que la formalización de la entrega de información reúna unas determinadas características, como sucede en el presente caso con la pretensión de que vaya sellada y firmada.

Sexto. Por último, abordaremos el extremo de la solicitud referente a acceder a los “criterios de contratación de la Empresa Municipal EMUREMASA SAU, debidamente sellado y firmado”.

Pues bien, efectivamente, de existir dichos criterios, no cabe duda alguna que constituye información pública de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 a) LTPA. Por lo tanto, no habiendo la entidad reclamada alegado la aplicación de algún límite o causa de inadmisión que justifique retener la información, no cabe sino aplicar la regla general de acceso a la información y estimar igualmente este extremo de la reclamación, con la salvedad referida al “sellado y firmado” de la información a ofrecer, de acuerdo con lo expuesto en el Fundamento Jurídico anterior. Consiguientemente, la entidad reclamada deberá proporcionar la referida información; y, en el caso de que no exista la misma, habrá de transmitir expresamente esta circunstancia a la solicitante.

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



RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la reclamación interpuesta por XXX, representada por XXX, contra la Empresa Municipal de Residencia de Mayores de Sanlúcar de Barrameda SAU (EMUREMASA SAU) por denegación de información pública

Segundo. Instar a EMUREMASA a que, en el plazo de quince días a contar desde el siguiente al que se le notifique la presente resolución, ofrezca a la reclamante la información objeto de la solicitud de acuerdo con lo expresado en los Fundamentos Jurídicos Tercero a Sexto, dando cuenta a este Consejo de lo actuado en el mismo plazo.

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

Manuel Medina Guerrero

Esta resolución consta firmada electrónicamente