RESOLUCIÓN 128/2023, de 3 de marzo

Artículos: 2, 24 LTPA 19.3 LTAIBG

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

Reclamación: 674/2022

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); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 11 de diciembre 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 4 de noviembre de 2022 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a:

> *"Solicito el visionado del expediente completo referente al bar XXX situado en XXX y con posterioridad entregar una copia del mismo, dado que soy parte interesada por los daños que está ocasionando de convivencia".*

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

Tercero. Sobre la reclamación presentada.

En la reclamación presentada se indica:

> *"He puesto una reclamación al ayuntamiento debido a la mala convivencia que tengo con una [sic] bar en el local anexo a mi vivienda. Le he solicitado visionar y hacer copia del expediente del bar respecto a licencia de apertura, ocupación de vía publica, calificación ambiental para ver si realmente cumple la normativa. Pero*

aun habiendo hablando con la delegación de urbanismo hace tres semanas y me tomaron los datos para llamarme aun no he obtenido respuesta de parte del ayuntamiento".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 5 de enero 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 5 de enero de 2023 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 24 de enero de 2023 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se remite *"copia de la documentación obrante en dicho expediente al día de la fecha consistente en copia de la solicitud del interesado así como Providencia de Alcaldía al respecto" (expediente [nnnnn]).* En dicha providencia, de fecha 22 de enero de 2023, el Alcalde dispone que *"por la Secretaría se emita informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir sobre el acceso a la información solicitada".*

3. A la fecha de firma de este Resolución, no consta que la entidad reclamada haya contestado a la solicitud 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 una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

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

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

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

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día

siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

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

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 4 de noviembre de 2022, y la reclamación fue presentada el 11 de diciembre 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 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. Antes de entrar a analizar la reclamación que nos ocupa debemos referirnos al hecho de que la persona reclamante, tanto en su solicitud inicial como en el escrito de reclamación hace referencia a su condición de persona interesada ("*soy parte interesada por los daños que está ocasionando de convivencia" y "debido a la mala convivencia que tengo con una [sic] bar en el local anexo a mi vivienda").*

Y respecto a esta cuestión, conviene recordar que el derecho de acceso a la información pública se configura como un derecho de titularidad universal, puesto que el artículo 12 LTAIBG y el artículo 24 LTPA se lo atribuyen a "*[t]odas las personas*". Además, la legislación reguladora de la transparencia no exige que se motive la solicitud, según se expresa en términos inequívocos el art. 17.3 LTAIBG: "*El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso de la información*". Y si bien es cierto que *"podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución*", el precepto concluye afirmando categóricamente que "*la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud*".

Por tanto, no hace falta tener ningún interés cualificado para ejercitar el derecho de acceso a la información ante los sujetos obligados al cumplimiento de la legislación de transparencia; y, consecuentemente, nada impide que cualquier ciudadano pueda, en principio, pretender acceder a la información que considere oportuna. No es en modo alguno necesario, por tanto, que se esté o no afectado en la cuestión de que se trate para ejercitar el derecho de acceso a la información.

2. Con la solicitud de información origen de la presente reclamación la persona interesada pretendía acceder inicialmente al "*visionado del expediente completo referente al bar XXX situado en XXX y con posterioridad entregar una copia del mismo".*

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

La entidad reclamada ha comunicado a este Consejo que durante la tramitación de su expediente [nnnnn] se ha dictado Providencia de Alcaldía solicitando a la Secretaría la emisión de *"informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir sobre el acceso a la información solicitada",* sin que hasta la fecha se tenga constancia de la resolución en su caso, emitida.

3. Si bien en la solicitud inicial se solicitaba el acceso al *"expediente completo"* del bar en cuestión, sin concretar a que expediente se hacía referencia, en el escrito de reclamación la persona reclamante especifica respecto a que procedimientos relativos al bar se solicita la documentación: *licencia de apertura, ocupación de vía publica, calificación ambiental.*

Respecto a la concreción en el formulario de reclamación de los concretos expedientes a los que el reclamante pretende acceder, que no se especificaron en la solicitud inicial, este Consejo ha manifestado en otras ocasiones que no cabe estimar estas nuevas pretensiones e imponer a la entidad reclamada que ofrezca respuesta a esta específica petición de información adicional, que no fue planteada sino en la propia reclamación. A este respecto, nuestra consolidada línea doctrinal declara que el órgano reclamado *"sólo queda vinculado a los términos del petitum tal y como quedan fijados en el escrito de solicitud de la información sin que pueda admitirse un cambio en dicho petitum a lo largo del procedimiento y menos aún, si cabe, en un momento en el que la petición se formula cuando el órgano ya ha resuelto sobre su solicitud inicial"* (así, por ejemplo, Resoluciones 138/2018, de 24 de abril, FJ 4º y 110/2016, de 30 de noviembre, FJ 2º).

Sin embargo no es éste el caso que nos ocupa. En primer lugar, porque el *petitum* del escrito de solicitud no se ve reformulado ni ampliado con nuevas y diferentes pretensiones a las iniciales, sino que se concreta y aclara lo que se solicitaba inicialmente. Más aun cuando la entidad reclamada todavía no ha resuelto sobre la solicitud inicial, por lo que la consideración de estas aclaraciones (incorporadas en el escrito de reclamación) pueden tenerse en cuenta por la entidad reclamada en la resolución que va a dictarse (ya transcurrido, por otro lado, el plazo para ello). De la documentación que consta en el expediente se desprende que cuando la entidad reclamada tiene conocimiento de las precisiones o concreciones hechas en la reclamación al objeto de la solicitud (9 de enero de 2023) todavía no se había dictado la Providencia de la Alcaldía solicitando a la Secretaría la emisión de *"informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir sobre el acceso a la información solicitada"* (22 de enero de 2023).

Queda, por tanto, delimitado que el objeto de la solicitud del "*expediente completo"* del bar en cuestión se refiere, en concreto, a los expedientes relativos a *"licencia de apertura, ocupación de vía publica, calificación ambiental".*

4. Y no cabe duda de que 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.

5. Sin embargo, a la vista de los antecedentes de la reclamación, no consta que la entidad reclamada haya dado trámite de alegaciones a los terceros cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por el acceso a la información solicitada, tal y como establece el artículo 19.3 LTAIBG. Por ello, debe cumplirse lo previsto en el citado artículo, y conceder a las terceras personas afectadas, "*un plazo de quince días para que pueda(n) realizar las alegaciones que estime(n) oportunas.*" Además, la persona reclamante "*deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación".*

Por tanto, constatada la inobservancia de lo previsto en el citado art. 19.3 LTAIBG en el procedimiento de resolución de la solicitud por parte de la entidad reclamada, procede retrotraer el procedimiento, con base en el artículo 119.2 LPAC, al momento en que se conceda el citado trámite de alegaciones a quien pueda resultar afectado por la información solicitada, y seguir la tramitación correspondiente hasta dictar resolución expresa.

La resolución que ponga fin a dicho procedimiento, o la ausencia de respuesta transcurrido el plazo máximo de resolución, podrá 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.

Quinto.Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada habrá de ofrecer, en su caso, 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 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.

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:

> "*Expediente completo del bar XXX* en el Ayuntamiento de Trebujena, en concreto: los expedientes relativos a *"licencia de apertura, ocupación de vía publica, calificación ambiental"*

La entidad reclamada deberá retrotraer el procedimiento en los términos del apartado quinto del Fundamento Jurídico Cuarto, 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.