



## RESOLUCIÓN 144/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

<b>Reclamación</b>	634/2023
<b>Persona reclamante</b>	Asociación Observatorio Ciudadano Municipal de Jerez
<b>Representante</b>	XXX
<b>Entidad reclamada</b>	Ayuntamiento de Jerez de la Frontera
<b>Artículos</b>	18.1. b), c) y e) y 19.2 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 01 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 16 de junio de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

*"Actas de todas las comisiones de Pleno celebradas durante el mandato 2019-2023, incluidas las aprobadas en el Pleno celebrado el 14 junio 2023."*

2. La entidad reclamada contestó la petición el 01 de septiembre de 2023 con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

*"Con fecha 16 de junio de 2023, ha tenido entrada en el Excmo. Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, solicitud de acceso a la información pública con Registro de Entrada RGE\_AYTO [nnnnn], presentada por el Observatorio Ciudadano Municipal (OCM), al amparo de la Ley*





*1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y de la Ordenanza Municipal de Transparencia y Acceso a la Información y Reutilización, consistente en: "Actas de todas las comisiones de Pleno celebradas durante el mandato 2019-2023, incluidas las aprobadas en el Pleno celebrado el 14 junio 2023".*

*Analizada la solicitud y visto el informe con fecha 22 de junio de 2023, emitido por el Secretario General del Pleno de este Ayuntamiento.*

*En consecuencia, y de conformidad con la Resolución de Alcaldesa de fecha 16 de agosto de 2023, como Primer Teniente de Alcaldesa, Delegado de Presidencia, Centro Histórico, Fondos Europeos y Coordinación de Gobierno,*

*RESUELVO: PRIMERO.- Inadmitir a trámite la solicitud puesto que la información solicitada no es objeto de la Ley de Transparencia al no existir obligación de la difusión pública de este tipo de procedimiento o fases de los mismos hasta que no culmine con la adopción del acuerdo. Las Comisiones de Pleno son órganos colegiados que carecen de funciones decisorias o resolutivas, puesto que se limitan a emitir dictámenes sobre las propuestas de acuerdo en materia de competencias plenarias, sin que, por otra parte, sus sesiones sean públicas.*

*El sentido de estos dictámenes emitidos con carácter previo al debate y votación de cada asunto por el Pleno, están recogidos en cada acta de las sesiones plenarias, las cuales se hacen públicas y a las que se puede acceder en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento a través del siguiente enlace: <https://transparencia.jerez.es/infopublica/institucional/pleno/sesiones>.*

*SEGUNDO.- Notificar la presente resolución al solicitante, con indicación de los recursos procedentes. (...) "*

### **Tercero. Sobre la reclamación presentada.**

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

*"Se deniega la información solicitada alegando que las Actas de las Comisiones de Pleno no son públicas. Entendemos que al tratarse de información en poder del Ayuntamiento debe permitirse su acceso a las personas interesadas. Solicitamos por tanto la publicación de las actas solicitadas."*

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

**1.** El 18 de septiembre 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 la misma a la Unidad de Transparencia respectiva.

**2.** El 2 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. En concreto el



informe de 22/06/2023 y la continuación de dicho informe de 27/09/2023 del Secretario General del Pleno, en los que se argumenta los siguiente:

*"(...) Con fecha 16 de junio de 2023 tuvo entrada en el Excmo. Ayuntamiento de Jerez de la Frontera solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y de la Ordenanza Municipal de Transparencia y Acceso a la Información y Reutilización, presentada por el Observatorio Ciudadano, solicitando las "Actas de todas las comisiones de Pleno celebradas durante el mandato 2019-2023, incluidas las aprobadas en el Pleno celebrado el 14 junio 2023".*

*En relación a la solicitud antes descrita, he de informar que la Ley de Transparencia exige la difusión pública de determinados expedientes en tramitación, como son los que deben ser sometidos a información pública, así como los que requieran la solicitud de dictámenes de órganos consultivos. Por lo tanto, a partir de estas exigencias, no existe obligación de efectuar una publicación de otros tipos de procedimientos o fases de los mismos, al menos hasta que no culminen con la adopción del acuerdo que corresponda.*

*Las Comisiones de Pleno son órganos colegiados que carecen de funciones decisorias o resolutorias, puesto que se limitan a emitir dictámenes sobre las propuestas de acuerdo en materia de competencias plenarias, sin que, por otra parte, sus sesiones sean públicas. Y esto determina que no proceda la publicación de las actas de sus sesiones, no sólo por la posible inclusión en las mismas de datos protegidos que habría que disociar previamente, sino por la propia reserva que se debe observar sobre los términos de la formación de la voluntad del órgano que posteriormente adopte el acuerdo correspondiente.*

*El sentido de los dictámenes emitidos con carácter previo al debate y votación de cada asunto por el Pleno, están recogidos en cada acta de las sesiones plenarias, las cuales se hacen públicas y a las que se puede acceder en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento.*

*Por otra parte, el artículo 18.1. c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece como causa de inadmisión a aquellas peticiones "Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración".*

*Como conclusión a lo anteriormente expuesto, le informo que:*

*En primer lugar consideramos que no procede acceder a lo solicitado al tratarse de una información que, de resultarle necesaria, se encuentra disponible en las actas de los Plenos celebrados, donde consta el sentido de los dictámenes emitidos por las distintas Comisiones del Pleno, que se encuentran, como se ha indicado más arriba, en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento.*

*En segundo lugar, decir que se trata de una información que requiere una reelaboración que conlleva un trabajo de anonimización.*

*Como continuación de mi informe para Transparencia sobre la solicitud de las actas de las Comisiones Informativas de Pleno por el Observatorio Ciudadano, he de MANIFESTAR:*



*Que las Comisiones Informativas son órganos sin atribuciones resolutorias, que tienen por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno...art 123 y ss. del ROF..., por lo que sería un supuesto de información preparatoria de la actividad del órgano u entidad que recibe la solicitud.*

*Siendo por tanto causa de inadmisión prevista en el art 18.1.b) de la LTAIBG, al tratarse de información Auxiliar o de Apoyo.*

*Es más, sus sesiones no son públicas, por lo que no es procedente la publicación de las actas de sus sesiones por la reserva que se debe observar sobre los términos de la formación de la voluntad del Pleno sobre el acuerdo que adopte en cuestión.*

*Y el art 229 del ROF establece que se debe dar publicidad resumida (sucinta) del contenido de las sesiones plenarias y de todos los acuerdos del Pleno y de la Junta de Gobierno, así como de las resoluciones del Alcalde y las que por su delegación dicten los delegados... (entre las que no se encuentran las Comisiones Informativas).*

*Por último, los dictámenes de las Comisiones Informativas, aunque sean preceptivos, no tienen valor normativo. Y por tanto, no tienen efectos jurídicos ya que no son vinculantes, pues son actos preparatorios de los acuerdos sometidos al Pleno, que sí es órgano resolutorio y cuyos acuerdos sí son los que se deben publicar.”*

**3.** El 29 de noviembre de 2023 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es notificado a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 29 de noviembre de 2023.

## **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 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 es de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, según lo previsto en el artículo 33 de la Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización.

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 1 de septiembre de 2023 , y la reclamación fue presentada el mismo 1 de septiembre de 2023 por lo que no se había iniciado el plazo para interponer la reclamación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 LTPA en relación con 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”*).

Este hecho supondría la inadmisión de la reclamación al haberse presentado anticipadamente al inicio del plazo para reclamar ante este Consejo. Sin embargo, tras nuestra Resolución 773/2022 y otras similares (Resolución 774/2022, 775/2022 y 788/2022), este Consejo ha modificado su doctrina sobre las reclamaciones presentadas antes de que comience el plazo para su interposición, que tal y como ocurre en este caso, deben admitirse a trámite. A modo de resumen, tal y como se indica en la Resolución 773/2022:

*“Por lo tanto, y a la vista del razonamiento antes indicado y de los pronunciamientos judiciales reproducidos, aunque se reconociera que la presentación de la reclamación formulada fue anticipada, el criterio más favorable para la persona interesada y que evita una interpretación demasiado rigorista y formalista que deje vacío de contenido el derecho a reclamar, permite considerar que tal reclamación es subsanable por el mero transcurso del tiempo, lo que unido al principio básico de economía procesal, determina que deba admitirse la reclamación formulada.”*

### **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.** El objeto de la solicitud de información formulada en este caso, fue el siguiente:

*“ (...) Actas de todas las comisiones de Pleno celebradas durante el mandato 2019-2023, incluidas las aprobadas en el Pleno celebrado el 14 junio 2023”.*

Según establece el artículo 24 LTPA, “todas 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.** De los términos de la reclamación presentada se desprende que la misma se formula contra la respuesta dada por la entidad reclamada en contestación a la petición de la persona solicitante, inadmitiéndola por considerar que lo solicitado *“no es objeto de la Ley de Transparencia al no existir obligación de la difusión pública de este tipo de procedimiento o fases de los mismos hasta que no culmine con la adopción del acuerdo (...).”*

La persona reclamante literalmente alega en su reclamación que: *“al tratarse de información en poder del Ayuntamiento debe permitirse su acceso a las personas interesadas”,* y solicita: *“publicación de las actas.”*

A este respecto, debemos indicar que en el formulario de reclamación, la persona reclamante ha incorporado una nueva pretensión, frente a la que se contenía su solicitud de información de 16 de junio de 2023, concretamente: *“la publicación de las actas.”*

En primer lugar no cabe estimar esta nueva pretensión, porque no fue planteada sino en la propia reclamación. A este respecto, no podemos soslayar nuestra consolidada línea doctrinal, según la cual 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). En consecuencia, según venimos sosteniendo, habría de desestimarse toda pretensión de ampliar la petición inicial en los correspondientes escritos de reclamación (Resolución 47/2016, de 5 de julio, FJ 3º).

Pero es que además en la nueva petición (*“publicación de las actas”*) concurre una circunstancia que impide que este Consejo pueda entrar a resolver el fondo del asunto. 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 permiten dicha limitación.

Sin embargo, resulta imprescindible que la petición constituya *“información pública”* a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia. Concepto que, según establece el artículo 2 a) LTPA, se circunscribe a *“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”*.

Pues bien, a la vista de la solicitud de información y de la anterior definición, es indudable que la pretensión de la persona reclamante resulta por completo ajena a esta noción de *“información pública”*. Y es que con la misma no se persigue acceder a documentos o contenidos que previamente obren en poder de la entidad reclamada -como exige el transcrito artículo 2 a) LTPA-, sino que esta realice una específica actuación (publicación de las actas de las comisiones de Pleno



). Se nos plantea, pues, una cuestión que, con toda evidencia, queda fuera del ámbito objetivo delimitado en la LTPA, procediendo por tanto la inadmisión de la reclamación.

**3.** Atendiendo a lo arriba expuesto, vista la solicitud de información y la respuesta ofrecida por la entidad reclamada en su Resolución , así como lo argumentado por el Ayuntamiento en su respuesta a este Consejo, se procede al análisis de la cuestión.

En la resolución dictada, la entidad reclamada inadmite la solicitud planteada *“...puesto que la información solicitada no es objeto de la Ley de Transparencia al no existir obligación de la difusión pública de este tipo de procedimiento o fases de los mismos hasta que no culmine con la adopción del acuerdo”,* añadiendo que *“Las Comisiones de Pleno son órganos colegiados que carecen de funciones decisorias o resolutivas, puesto que se limitan a emitir dictámenes sobre las propuestas de acuerdo en materia de competencias plenarias, sin que, por otra parte, sus sesiones sean públicas. El sentido de estos dictámenes emitidos con carácter previo al debate y votación de cada asunto por el Pleno, están recogidos en cada acta de las sesiones plenarias, las cuales se hacen públicas y a las que se puede acceder en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento a través del siguiente enlace: <https://transparencia.jerez.es/infopublica/institucional/pleno/sesiones>”.*

Este Consejo no comparte el motivo ofrecido para la inadmisión de la solicitud. Y es que el hecho de que no exista una específica obligación de publicidad de las actas de las Comisiones de Pleno no impide que cualquier ciudadano pueda solicitarlas a través del ejercicio de derecho de acceso a la información pública. Como ha sucedido en el presente caso, toda vez que lo solicitado sí es objeto de la normativa de transparencia y se conceptúa como “información pública” al tratarse de documentos (actas) que obran en poder de la entidad reclamada y que han sido elaborados por uno de sus órganos (Comisiones de Pleno) en el ejercicio de sus funciones de estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno [art. 2 a) LTPA].

Y respecto a la indicación de que las Comisiones de Pleno son órganos que carecen de *“funciones decisorias o resolutivas, puesto que se limitan a emitir dictámenes sobre las propuestas...”* podría entenderse que la entidad reclamada está aludiendo al carácter auxiliar de dicha información, aunque sin citar expresamente la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG. Respecto a 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, como es sabido, se asume una lectura antiformalista del artículo 18.1.b) LTAIBG, de tal modo que lo sustantivo no es la denominación del documento (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).

Así, dicho criterio, acerca de esta causa de inadmisión, clarifica que una solicitud de información podrá ser inadmitida a trámite por esta causa en los siguientes supuestos:

*“1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*

*2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*





*3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*

*4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*

*5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.”*

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”.

Pues bien, los artículos 123 y 126.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, establecen que las Comisiones Informativas son órganos sin atribuciones resolutorias que tienen por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno y de la Comisión de Gobierno cuando esta actúe con competencias delegadas por el Pleno, y que sus dictámenes tienen carácter preceptivo y no vinculante.

El carácter preceptivo de tales dictámenes ha de ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 30.b) de la LTPA, el cual establece 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. Así mismo, el propio artículo 30.3 de la Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización de la entidad reclamada prevé que los informes preceptivos no serán considerados información de carácter auxiliar o de apoyo, a efectos de inadmitir una solicitud de acceso.

La aplicación de estas pautas doctrinales y normativas al presente caso supone declarar la improcedencia de entender que el contenido de las actas emitidas por las comisiones de Pleno, puedan catalogarse como mera “información auxiliar ” ya que las mismas documentan los dictámenes emitidos que tienen carácter preceptivo y pueden contribuir a la comprensión de la decisión finalmente adoptada en el Pleno, con independencia de su carácter no vinculante.

Debe añadirse por último, que el propio Reglamento Orgánico Municipal de la entidad reclamada contempla que las Comisiones de Pleno puedan extender sus funciones más allá de las puramente informativas, pudiendo asumir determinadas competencias delegadas por el Pleno y funciones de control del gobierno municipal, por lo que tampoco en el caso de que estuvieran ejerciendo tales funciones podríamos entender que se trata de una información auxiliar o de apoyo.

En ningún caso procedería pues estimar la aplicación de la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG.

**4.** Por otra parte, en el expediente aportado por la entidad reclamada consta un informe emitido el 22 de junio de 2023 por la persona que ocupa la Secretaría del Pleno informando como segundo motivo



para inadmitir la solicitud de información el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, al considerar que se trata de una información que *“...requiere una reelaboración que conlleva un trabajo de anonimización”*. Sin embargo esta causa de inadmisión no fue recogida en la resolución dictada.

Asimismo consta en el expediente otro informe del Secretario del Pleno en el que se expone que las Comisiones Informativas son órganos sin atribuciones resolutorias, que tienen por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno, por lo que sería un supuesto de información preparatoria de la actividad del órgano u entidad que recibe la solicitud, considerando de aplicación la causa de inadmisión prevista en el art 18.1.b) de la LTAIBG, al tratarse de información Auxiliar o de Apoyo. Este informe se emite el 27 de septiembre de 2023, en fase de alegaciones y por tanto, tampoco estaba recogido en la resolución dictada.

Pues bien, sobre la aplicación de las causas de inadmisión, debemos tener presente la ya consolidada doctrina del Tribunal Supremo sobre la necesidad de que el órgano justifique debidamente su aplicación. En sintonía con lo anterior, el artículo 30 de la Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización del Ayuntamiento de Jerez:

*“Las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, serán interpretadas restrictivamente a favor del principio de máxima accesibilidad de la información pública, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 30 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía”.*

En definitiva, 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. La mera alegación de las causas de inadmisión establecidas en la normativa básica estatal, no puede justificar la denegación del derecho de las personas a acceder a la información pública.

Y es precisamente esto lo que lo que pretende hacer valer ahora la entidad reclamada, que tras emitir una resolución de inadmisión a trámite de la solicitud por considerar que *“la información solicitada no es objeto de la Ley de Transparencia”*, procede a invocar en fase de alegaciones las causas de inadmisión recogidas en los apartados b) y c) del artículo 18 LTAIBG.

Ante ello, debemos recordar que la fase de alegaciones de la reclamación, no es el momento procedimental oportuno para invocar una causa de inadmisión, ya que priva a la persona solicitante de conocer los motivos por los que la Administración no ha entrado en el fondo del asunto, y por lo tanto, de fundamentar debidamente su reclamación. Y en cualquier caso, por las razones indicadas en el anterior apartado, tampoco consideraría este Consejo de aplicación la causa de inadmisión relacionada con el carácter auxiliar o de apoyo de la información.

No obstante lo anterior, respecto a la aplicación de causas de inadmisión y de límites que no han sido invocados o justificados por la parte reclamante en la respuesta a la solicitud de información, debemos aclarar lo siguiente. Desde nuestra Resolución 412/2023 (a la que nos remitimos), este Consejo viene entendiendo de aplicación las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG, o incluso los límites contenidos en los artículos 14 y 15 LTAIBG, sin invocación expresa por la entidad o bien con una deficiente justificación, cuando disponíamos de suficiente información a la vista del contenido del expediente.



Esta facultad se ha manifestado de distintas maneras en lo que respecta a las causas de inadmisión. El Consejo ha considerado que resultaban de aplicación -pese a la falta de respuesta de la entidad o a la insuficiencia de la justificación- cuando, disponiendo de suficiente información en el expediente, la no aplicación supondría dictar una resolución de contenido imposible. En estos supuestos, la actuación de Consejo ha consistido en reforzar la justificación de la causa de inadmisión (vg. Resolución 116/2023); utilizar los argumentos para justificar la aplicación de una causa distinta a la invocada (vg. Resolución 197/2022; o bien condicionar el acceso a aquella información o parte de la información que no justifique la aplicación de las causas de inadmisión (vg. Resolución 110/2023).

Así, si el Consejo dispone de suficiente información para valorar la aplicación de alguna limitación justificada en la protección de intereses públicos o privados sin provocar una situación de indefensión en ninguna de las partes interesadas, aplica los artículos 14 y 15 LTAIBG para conseguir una resolución del procedimiento acorde a la normativa de transparencia y del resto del ordenamiento jurídico.

**5.** Y en este supuesto, este Consejo considera que dispone de suficiente información para valorar la aplicación de la causa de inadmisión previsto en el artículo 18.1. e) LTAIBG (solicitudes abusivas). No podemos obviar que a la vista del contenido del expediente, la obtención de la información solicitada supondría un importante esfuerzo para la entidad reclamada, ya que se solicita respecto de un período de tiempo relativamente amplio (cinco años); y se trata de una información que, a la vista del informe emitido el 22 de junio de 2023 por la persona que ocupa la Secretaría del Pleno, *“...requiere una reelaboración que conlleva un trabajo de anonimización”*.

A lo anterior se suma que en el ámbito de la entidad reclamada, según se informa en su página web, existen cinco Comisiones Permanentes (son permanentes las que se constituyen con carácter general, distribuyendo entre ellas las materias que han de someterse al Pleno) y seis comisiones especiales (las constituidas para un asunto concreto, en consideración a sus características especiales de cualquier tipo). Y que estas Comisiones habrán de reunirse, según se desprende del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, cada vez que deban estudiar, informar o consultar los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno y de la Comisión de Gobierno cuando esta actúe con competencias delegadas por el Pleno, así como cuando deban informar aquellos asuntos de la competencia propia de la Comisión de Gobierno, y del Alcalde o Presidente, que les sean sometidos a su conocimiento por expresa decisión de aquéllos.

Y teniendo en cuenta que estas Comisiones Informativas, según dispone el Reglamento Orgánico Municipal de la entidad reclamada, han de reunirse con la suficiente antelación a la convocatoria del Pleno, así como que las sesiones ordinarias de Pleno se celebran como mínimo una vez al mes (artículo 58 del citado Reglamento), es razonable concluir que las actas a las que se pretende tener acceso puedan suponer un volumen de información importante y que, dependiendo del formato en el que se encuentren, conceder el acceso a las mismas supondría un esfuerzo para la entidad reclamada.

Debe tomarse también en consideración (según se desprende del Reglamento Orgánico Municipal) que el número de Comisiones informativas que deba reunirse dependerá de las materias que vayan a ser sometidos en la correspondiente sesión mensual del Pleno, pues como hemos indicado, existen varias Comisiones Generales y Especiales y con carácter general ninguna Comisión puede deliberar sobre asuntos de la competencia de otra, por lo que podría darse el caso que para una misma reunión



del Pleno debieran reunirse previamente distintas Comisiones Informativas, cada una de las cuales debería levantar un acta de su reunión, lo que incrementaría el volumen de lo solicitado.

Pero por otra parte tampoco podemos obviar que la entidad reclamada no ha requerido a la persona solicitante que concrete el objeto de la petición. Y es que, tal y como indicábamos en la Resolución 149/2023, la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, cuando se fundamente en la importante carga de trabajo que supondría la localización de la información, debe venir precedida de alguna actuación de colaboración por la entidad (F.J. 4º):

*“Pues bien, partiendo del carácter excepcional que tiene la consideración de una solicitud como abusiva dada la regla general del libre acceso a la información pública, la consideración como abusiva en los supuestos de peticiones de información voluminosa o difíciles se sujeta a la observancia de los siguientes requisitos.*

*En primer lugar, recae sobre el sujeto al que se dirige la solicitud la tarea de argumentar y acreditar el carácter manifiestamente irrazonable de la carga administrativa que le supone atender a la petición en cuestión. Motivación explícita de la cantidad desproporcionada de examen e investigación requerida para afrontar la solicitud que, además, debe fundamentarse en datos objetivos. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, han de ser tomados en consideración el número y naturaleza de los documentos objeto de la petición, en el bien entendido de que un cuantioso número no predetermina necesariamente una desmesurada carga de trabajo, ya que ésta depende asimismo de la dedicación que precise un adecuado examen de los mismos.*

*Asimismo, cabe ponderar a este respecto el periodo de tiempo al que se extiende la solicitud, pues la pretensión de abarcar un elevado número de años puede hacer irrazonable una petición que, aisladamente considerada, resultaría plenamente atendible sin mermar el regular funcionamiento de la institución.*

*Y en segundo término, y de conformidad con lo establecido en el arriba transcrito artículo 8 b) LTPA, antes de acordar sin más la inadmisión a limine de la solicitud la Administración ha de agotar la vía de la colaboración para dar ocasión a la persona interesada a que acote en términos razonables su petición inicial, armonizándose así en la medida de lo posible la pretensión del solicitante con el normal desenvolvimiento de la actividad propia del órgano interpelado.”*

Por ello, este Consejo considera que la entidad deberá retrotraer el procedimiento al momento procedimental en el que debió requerir la subsanación de la solicitud inicial, a los efectos del artículo 19.2 LTAIBG. De esta manera, la persona solicitante podrá delimitar con mayor precisión el objeto de su petición para que no sea calificada como abusiva; y la entidad reclamada facilitará, una vez subsanada la petición, la información que pueda localizar sin que suponga un esfuerzo irrazonable.

En un sentido similar, se ha pronunciado el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 10 de Sevilla, en Sentencia 136/2023, de 18 de septiembre, que estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Osuna frente a la Resolución 664/2021 de este Consejo, en la que se indica expresamente:



*“(...)La información que se solicitaba es ciertamente extensa y dispersa, y, en efecto, puede dificultar gravemente a la administración el ejercicio de su normal funcionamiento de su actividad administrativa. Por ello, considera este juzgador que debe exigirse al administrado que circunscriba la información a unos años*

*concretos más cercanos en el tiempo y de forma más precisa.*

*Por tanto, la pretensión debe ser estimada, dejando sin efecto la resolución recurrida en este aspecto, sin perjuicio de que, en cualquier caso, la administración demandada debe responder expresamente al administrado, explicándole los motivos que le impiden ofrecer la información solicitada”.*

**6.** En resumen, la entidad reclamada deberá retrotraer el procedimiento al momento en el que debió requerir la subsanación de la solicitud, en los términos del artículo 19.2 LTAIBG, al objeto de que precise el objeto de la petición. La entidad, a la vista de la respuesta, deberá resolver la solicitud, pudiendo tener en cuenta la doctrina de este Consejo sobre la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. e) LTAIBG, tal y como se describe en la Resolución 149/2023, entre otras.

La resolución que ponga fin a dicho procedimiento, o la ausencia de respuesta transcurrido el plazo máximo de resolución una vez concedido el trámite de subsanación, 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 deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

*“toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.*

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

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



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

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

Es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

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

## **RESOLUCIÓN**

**Primero.** Estimar la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

*"Actas de todas las comisiones de Pleno celebradas durante el mandato 2019-2023, incluidas las aprobadas en el Pleno celebrado el 14 junio 2023."*

La entidad deberá retrotraer el procedimiento en los términos indicados en el apartado quinto y sexto del Fundamento Jurídico Cuarto, 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-administrativo.

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

Esta resolución consta firmada electrónicamente.