RESOLUCIÓN 302/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	1161/2024
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Diputación Provincial de Málaga
Artículos	15 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 1 de diciembre de 2024 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. Según se deduce de los documentos obrantes en el expediente administrativo, la persona reclamante presentó el 16 de octubre de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"Teniendo conocimiento del contrato de servicio 004-2018 cuyo objeto es "Verificación del estado actual de ocupación del parque de viviendas propiedad de la Diputación Provincial de Málaga sitas en el municipio de Málaga.*
>
> *Solicita: Pliego de especificaciones técnicas y anexos del mismo así como, expediente resultante de la ejecución de este contrato de servicio".*

2. La entidad reclamada concedió un acceso parcial a la información solicitada en virtud de resolución de fecha 19 de noviembre de 2024. En concreto la resolución dispone que:

> *"(...) VISTO que en el supuesto examinado, el Servicio responsable de facilitar la información solicitada, Servicio de Patrimonio, no aprecia que concurra ninguna de las circunstancias que por aplicación de los preceptos citados con anterioridad impida o limite el acceso a la misma. (...)*
>
> *Resuelvo*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

PRIMERO. Estimar en parte el acceso a la información solicitada, manifestándole al efecto que se adjunta a la presente Pliego de Prescripciones Técnicas y Anexos. En cuanto al acceso del resto de documentación del expediente de ejecución se desestima de conformidad con el art. 18 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno."

Tercero. Sobre la reclamación presentada

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

"(…) Se me da acceso al pliego de especificaciones técnicas, que anteriormente a esta solicitud no estaba disponible el enlace en web, pero deniegan acceso al expediente resultante de dicho contrato de servicio".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 13 de diciembre de 2024 el Consejo pone a disposición de 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.

2. El 20 de diciembre de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. Entre la misma figura informe de 18 de diciembre de 2024 del Jefe de Servicio de Patrimonio.

3. El 21 de febrero de 2025 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 puesto a disposición de la entidad reclamada y a la persona reclamante el 24 de febrero de 2025.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

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. El mismo plazo se recoge en el artículo 33 de la Ordenanza de Transparencia, Acceso y Reutilización de la información de la Diputación de Málaga.

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 mediante resolución de fecha 19 de noviembre de 2024, y la reclamación fue presentada el 1 de diciembre de 2024, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

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 fue el siguiente:

> " [en relación al contrato de servicio 004-2018]
>
> *"expediente resultante de la ejecución de este contrato de servicio".*

La entidad reclamada concedió un acceso parcial a la información solicitada, por lo que resulta conveniente analizar los motivos esgrimidos por la Diputación para denegar el acceso a parte de la información reclamada, todo ello a los efectos de conocer si se han aplicado correctamente los límites establecidos por la normativa de transparencia.

2. Tal y como consta en la resolución objeto de la presente reclamación, la Diputación provincial denegó el acceso a parte de la información pública solicitada simplemente citando el límite esgrimido en el artículo 181.e) LTAIBG — que las solicitudes de información pública sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la LTAIBG —. Sin embargo no existe en la misma justificación alguna de la aplicación de este límite, ni si el motivo era el carácter abusivo de la solicitud, o su condición de manifiestamente repetitiva.

Sobre la aplicación de una causa de inadmisión debemos tener presente la ya consolidada doctrina del Tribunal Supremo sobre la necesidad de que el órgano justifique debidamente su aplicación. Así, en la anteriormente citada Sentencia del Tribunal Supremo 1547/2017, de 16 de octubre, se afirma expresamente, respecto a las causas de inadmisión, que:

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

No podemos por tanto considerar que la entidad haya justificado la aplicación de la causa de inadmisión.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

3. Por otro lado, en el informe de 18 de diciembre de 2024, se invoca la protección de datos de carácter personal para justificar la denegación del acceso a la información pública reclamada — art. 15 LTAIBG—:

> *"Los documentos generados por la ejecución de este contrato son resultado de numerosos informes sociales en los que se indican datos personales referentes a los inquilinos y/u ocupantes de las viviendas propiedad de la Diputación, tales como sexo, estado civil, estado laboral, situación clínica sanitaria, así como cualesquiera otro tipo de informaciones que integran un informe de contenido social.*
>
> *"Dicho esto, mediante el presente informe se ALEGA, sin perjuicio de mejor criterio fundado en derecho, no ha lugar al acceso a la información solicitada por el interesado respecto del expediente de ejecución del contrato de servicios nº 004/2018, al incurrir esta petición en el supuesto del art. 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembr*e (…)"

Debemos puntualizar respecto a las alegaciones presentadas por la Diputación que la fase de alegaciones de la reclamación no es el momento procedimental oportuno para invocar una limitación al acceso (protección de datos de carácter personal), 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.

En este término de cosas, conviene recordar que el propio artículo 15.4 LTAIBG relativo a la protección de datos de carácter personal, establece que:

> *"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".*

De igual manera, el artículo 11.2 de la Ordenanza de transparencia, acceso y reutilización de la información de la Diputación de Málaga establece que:

> *"(…) no se aplicará este límite* — protección de datos de carácter personal— *cuando los titulares de los datos los hubieran hecho manifiestamente públicos previamente o fuera posible la disociación de los datos de carácter personal sin que resulte información engañosa o distorsionada y sin que sea posible la identificación de las personas afectadas".*

Conforme a estas consideraciones, este Consejo debería estimar la reclamación interpuesta, y la entidad reclamada debería facilitar la información solicitada previa disociación de los datos de carácter personal.

Sin embargo, este Consejo no puede ignorar las alegaciones realizadas por la entidad reclamada respecto a la naturaleza de los datos personales que podrían encontrarse en los documentos generados por la ejecución del contrato en cuestión.

Y es que para la ejecución del contrato respecto al que se solicita información, cuyo objeto consiste en verificar el estado actual de ocupación del parque inmobiliario de 128 viviendas propiedad de la Diputación Provincial de Málaga que se gestionan en régimen de alquiler, el apartado 3 del Anexo 4 del Pliego de Prescripciones Técnicas describe los servicios a contratar, y dispone que las tareas a realizar consisten en visitar los inmuebles especificados, para realizar las correspondientes entrevistas a los ocupantes y en recabar una serie de datos que serán plasmados en un informe social. Dichos

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

informes deberán venir acompañados de fotografías de los documentos que justifiquen las circunstancias familiares, sociales, sanitarias, etc que hayan sido declaradas por los ocupantes, en caso de que presten su consentimiento (DNI, libro de familia, certificado de defunción, de discapacidad, de empadronamiento, contratos de suministro, nóminas…).

Dichos informes sociales deberán contener, al menos, los datos de identificación del ocupante, composición familiar, número de miembros de la unidad familiar y sus datos identificativos, historia familiar, situación económica-laboral y patrimonial, contrastada con los servicios sociales del Ayuntamiento de Málaga; datos sanitarios, existencia de invalidez, dependencia..., adjuntando en su caso fotocopia de los documentos justificativos oportunos; situación de la vivienda; etc.

Dada la naturaleza de los informes sociales que deben elaborarse y de los datos personales que deben recogerse en ejecución del referido contrato, debemos suponer que podría afectar a datos encuadrables en el apartado 15.1 LTAIBG.

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 15.1 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 y 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 conllevasen 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 consecuencia, y como quiera que no se cuenta con el consentimiento expreso de las personas afectadas cuyos datos personales figuran en tales informes sociales, no es posible conceder el acceso a la información solicitada.

Debemos aclarar que consideramos que, en este supuesto, no es posible garantizar la disociación de datos personales y que permitiría el acceso en aplicación del artículo 15.4 LTAIBG. Visto el objeto del contrato y sus resultados, garantizar la disociación exigiría la supresión de un volumen muy elevado de datos de los informes, incluidos los datos de cada vivienda, identidad de titulares del contrato de arrendamiento y ocupantes, y cualquier referencia a hechos o circunstancias que facilitaran la identificación de las personas afectadas. Dada la naturaleza de los datos a proteger y el hecho de que la información se facilitaría con numerosas supresiones que la harían difícilmente comprensible, entendemos que permitir el acceso supondría un riesgo excesivo en relación con el objetivo de la solicitud.

De hecho,el propio Pliego de Prescripciones Técnicas, apartado 6, establece una cláusula específica de confidencialidad sobre los resultados del contrato. Cláusula que, aunque no vinculante, ya preveía la especial protección de los datos relacionados con el contrato.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Cuestión distinta sería que el acceso se hubiera solicitado a cualquier informe, resumen o documento similar que expusiera los resultados del contrato sin incluir referencias personales, sino solo estadísticas, lo cual no parece que fuera ni el objeto del contrato ni de la solicitud de información.

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

RESOLUCIÓN

Único. Desestimar la Reclamación.

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

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo