



RESOLUCIÓN 286/2022, de 6de abril

Artículos: 2 y 24 LTPA: 17 y 19.3 LTAIBG.

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX (en adelante, la persona reclamante), contra la DELEGACIÓN TERRITORIAL EN CÁDIZ DE LA CONSEJERÍA DE SALUD Y FAMILIAS (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 724/2021

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)

ANTECEDENTES

Primero. Mediante escrito presentado el 14 de diciembre de 2021 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 25 de octubre de 2021, ante la entidad reclamada, solicitud de "copia de expediente, al parecer finalizado a fecha de hoy, con referencia 7211-21/D".

2. El 14 de diciembre de 2021, la persona reclamante recibe el documento RESOLUCIÓN DE LA DELEGACIÓN TERRITORIAL DE SALUD Y FAMILIAS EN CÁDIZ EN RELACIÓN CON LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA PRESENTADA POR [nombre y apellidos del reclamante] -N.º EXPEDIENTE: [nnnnn]-PID@-, en la que se acuerda "DENEGAR la solicitud de información, procediendo al archivo de la misma."

Como motivación, la Resolución aclara que la petición trae causa de la previa denuncia presentada el 1 de julio de 2021, por la ASOCIACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN ACCIÓN DE CÁDIZ FACUA "en nombre del que dice es su asociado, [nombre y apellidos del reclamante] de fecha 29/06/2019 contra GRANDES ALMACENES FNAC ESPAÑA S.A.U." Se deduce también que posterioridad a la denuncia se presentaron varias solicitudes de información relativas al estado de tramitación "en virtud de lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas", previamente denegadas al amparo del artículo 62.3 LPACAP.

Finalmente se justifica la desestimación del siguiente modo:



“CUARTO.- De la solicitud de información pública presentada ..., se desprende que la motivación real de la misma es que se le tenga como parte interesada en el procedimiento solicitando una copia del expediente, no fundamentada realmente en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA), ni en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sino en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.”

Tercero. Sobre la reclamación presentada

La persona reclamante motiva la reclamación del siguiente modo:

“Solicitada copia de un expediente la Consejería lo niega porque, según indica, no corresponde a la Ley de Transparencia si no a la de Procedimiento Administrativo Común.”

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 21 de diciembre de 2021 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 (fecha envío comunicación inicio a UT) a la Unidad de Transparencia respectiva.

2.. No consta respuesta de la entidad reclamada.

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. a) LTPA, al ser la entidad reclamada la Administración de la Junta 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, el artículo 32 LTPA establece que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por otro mes 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 14 de diciembre de 2021, y la reclamación fue presentada el 14 de diciembre de 2021, 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).



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.

4. Por último, en cuanto a las consideraciones generales a tener en cuenta en la Resolución de la Reclamación, establece el apartado primero de la Disposición Adicional Cuarta LTPA *“la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”*, redacción idéntica a la contenida, como precepto básico, en la Disposición adicional primera, apartado 1, LTAIBG. Igualmente, el apartado segundo de las citadas disposiciones adicionales establece que *“Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”*.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. Es objeto de la presente reclamación la desestimación de la solicitud de “copia de expediente, al parecer finalizado a fecha de hoy, con referencia 7211-21/D”. Según se deduce de la documentación que consta en el presente procedimiento, ese expediente se inicia como consecuencia de denuncia presentada el 1 de julio de 2021, por la ASOCIACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN ACCIÓN DE CÁDIZ FACUA *“en nombre del que dice es su asociado, [nombre de la persona reclamante] de fecha 29/06/2019 contra GRANDES ALMACENES FNAC ESPAÑA S.A.U.”*

La desestimación se produce al considerar la entidad reclamada que *“la motivación real ... es que se le tenga como parte interesada en el procedimiento solicitando una copia del expediente, no fundamentada realmente en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA), ni en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sino en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.”*



2. En primer lugar, es necesario analizar el argumento utilizado por la entidad reclamada en su desestimación, esto es, que la motivación real es que se le tenga como parte interesada, fundamentando la solicitud, según se deduce de lo manifestado por la entidad reclamada, en la Ley 39/2015.

Señalado lo anterior, debemos tener en cuenta que determinar si corresponde o no atribuir al reclamante la condición de interesado en el procedimiento sancionador, donde obra la información, es una cuestión que claramente escapa del ámbito competencial de este Consejo. En efecto, atañe al órgano administrativo en cuestión (por vía voluntaria o porque así se disponga en un pronunciamiento judicial) decidir al respecto. En cualquier caso por lo que consta en el expediente, no se le ha otorgado tal condición al reclamante; e incluso puede considerarse contradictoria la argumentación de la entidad reclamada, pues ha negado, según se deduce, la condición de interesado al denunciante en el procedimiento sancionador a que dio lugar su denuncia.

Le entidad reclamada ha adoptado la decisión desestimatoria enjuiciando la motivación de la solicitud, la causa de la petición, aún cuando ni siquiera ha sido expresada por la persona reclamante. De hecho, de la solicitud de información pública puede deducirse todo lo contrario toda vez que pide copia del expediente sancionador que considera finalizado en el momento de la solicitud.

Debemos recordar que según el artículo 17 LTAIBG las personas solicitantes no están obligadas a motivar la solicitud; y, aunque pueden incluirse los motivos que justifican la petición, la ausencia de motivación no puede por sí sola ser causa de rechazo de la petición.

Y tal y como hemos venido indicando en anteriores resoluciones, la persona solicitante tampoco está obligada a invocar expresamente la normativa de transparencia para que su solicitud sea tramitada acorde a dicha normativa (Resolución 796/2021, entre otras):

“Tal y como nos hemos afirmado en anteriores resoluciones (Resolución 796/2021), los requisitos exigidos por el artículo 17 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en adelante LTBG, para la presentación de una solicitud de información no exigen que la persona solicitante exprese que la petición se realiza en virtud de la normativa de transparencia. Corresponde al órgano o entidad que la recibe calificarla y tramitarla acorde a la normativa que estime de aplicación. En este sentido, se pronunciado la Sentencia 49/2018, de 27 de marzo, del Juzgado Central de lo contencioso administrativo n.º 4, confirmada posteriormente por la Audiencia Nacional en Sentencia de 23 de noviembre de 2018, al afirmar expresamente que “En todo caso, no es preciso que se invoque la Ley 19/2013 para que la Administración que recibe una solicitud de información, curse la misma con arreglo a lo previsto en tal Ley”.

En este sentido, la LTBG reguló un procedimiento general de acceso a la información, cuya aplicación únicamente se exceptúa en los supuestos previstos en la propia normativa de transparencia (Disposición adicional primera LTBG y Disposición adicional cuarta LTPA). Esta previsión, unida a los principios y derechos reconocidos en los artículos 6 y 7 LTPA, conducen a considerar que una petición de información pública debe tramitarse acorde a la normativa de transparencia salvo que se acredite la existencia de un régimen específico que regule el acceso a dicha información, como podría ser el



contenido en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, o en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

En este caso, además hay que tener en cuenta que la persona reclamante presentó su solicitud a través de la Plataforma Integrada para el Derecho de Acceso (PID@), por lo que se podía deducir con mayor claridad que su intención era presentar una solicitud de acceso a la información pública.

De acuerdo con lo anterior, descartada la aplicación de las normas de acceso al expediente por los interesados, debe examinarse el asunto desde la perspectiva del derecho al acceso a la información pública tal y como queda configurado en la legislación en materia de transparencia.

3. La copia del expediente a que se refiere la presente reclamación es “información pública” conforme a lo previsto en el artículo 2. a) LTPA. Se trata de documentos que obran en poder de la entidad reclamada y han sido elaborados y adquiridos en el ejercicio de sus funciones, y no habiendo alegado 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 pública a la que hemos hecho referencia en el fundamento jurídico tercero.

En consecuencia, la entidad reclamada habría de ofrecer a la persona interesada la información objeto de su solicitud. Y en el caso de que no existiera alguno de los extremos de la información solicitada, habrá de indicarle expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

4. No obstante, según se deduce, es posible que en el expediente del que se solicita copia resulte identificado tercero cuyos derechos o intereses pudieran resultar afectados, como puede ser la entidad objeto de denuncia.

Establece el artículo 19.3 LTAIBG, lo siguiente:

“3. Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante 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.”

Esta entidad debe ser informada de la solicitud de acceso, y debe serle concedido un plazo de quince días para alegaciones. Del mismo modo, conforme a lo indicado, debe informarse a la persona reclamante de la concesión del trámite de alegaciones, así como de la suspensión del plazo para dictar la resolución hasta que dichas alegaciones sean recibidas o haya transcurrido el plazo para su presentación.

No consta en el expediente que el órgano haya dado traslado de la solicitud a este tercero. En consecuencia, procede retrotraer el procedimiento de resolución de la solicitud al momento en el que el órgano reclamado conceda el trámite de alegaciones previsto en el mencionado art. 19.3 LTAIBG, debiendo informar a la persona solicitante de esta circunstancia. Y tras lo cual se continúe el procedimiento hasta dictarse la Resolución correspondiente.



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

5. Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, la respuesta que finalmente se ofrezca a la persona solicitante deberá igualmente tener en cuenta el resto de previsiones de la normativa de transparencia, entre las que se incluye la posible aplicación de alguno de los límites contenido en el artículo 14 LTAIBG, especialmente si el procedimiento se encuentra en curso en el momento de la resolución; así como las limitaciones establecidas en el artículo 15 LTAIBG, que en cualquier caso podrías salvarse previa anonimización de los datos personales que pudiera contener.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer 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, contenida en los documentos de avisos, quejas o sugerencias o sus respuestas, 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.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en los términos establecidos en el Fundamento Jurídico cuarto.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que, en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se practique la notificación de la presente resolución, proceda a retrotraer el procedimiento al momento en que realice las actuaciones expresadas en el Fundamento Jurídico Cuarto, apartado 4,, debiendo proseguir su tramitación hasta dictar Resolución expresa.

Tercero. 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.