



RESOLUCIÓN 309/2023, de 16 de mayo

Artículos: 34 y DA cuarta LTPA; 22 y DA primera LTAIBG

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

Reclamación: 136/2023

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 23 de febrero 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 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 enero de 2022, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

“Copia de las actuaciones realizadas en el expediente [nnnnn], pues se menciona notificación efectuada con fecha 7 de noviembre de 2016, con resultado entregado a persona identificada en el domicilio correspondiente a la vivienda de mi propiedad en la urbanización El Toyo”

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

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 1 de marzo 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 igual fecha a la Unidad de Transparencia respectiva.



2. El 17 de abril 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. Entre la misma se incluye el siguiente informe, en lo que ahora interesa:

“Con fecha 2 de marzo de 2023 y N° de registro de entrada [nnnnn], se recibe en este Ayuntamiento comunicación electrónica del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en relación con la reclamación presentada por [nombre y apellidos] (n° ref. SE-[nnnnn]), con fecha 23 de febrero de 2023, en la que solicita copia de las actuaciones realizadas en el expediente [nnnnn].

El [apellidos] con fecha 25 de enero de 2022 presentó Reclamación Económico-Administrativa frente a la resolución desestimatoria del recurso de reposición interpuesto frente a la providencia de apremio dictada en el expediente [nnnnn]. En dicha reclamación se solicitaba asimismo copia de las actuaciones realizadas en ese expediente. Se acompaña copia de la Reclamación como documento adjunto número 1, y su justificante de presentación como documento adjunto número 2.

Con fecha 14 de septiembre de 2022, el [apellidos] reitera su solicitud de copia de expediente. Se acompaña copia de la solicitud y su justificante de presentación como documentos adjuntos números 3 y 4.

Atendiendo a la solicitud planteada procedemos al análisis de los datos de los que dispone el Órgano de Gestión Tributaria del Ayuntamiento de Almería como órgano encargado de la tramitación del expediente cuya copia se solicita.

Analizada la solicitud de copia de expediente, hemos comprobado que el [apellidos] tiene la condición de interesado en el procedimiento y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 53 de la LPACAP, se ha dado curso a su solicitud. A tal efecto, con fecha 9 de marzo de 2023 se remite le remite comunicación dando acceso al expediente a efectos de que se le pueda facilitar copia de los documentos contenidos en el expediente. Se acompaña copia del citado escrito y del justificante de su notificación al interesado como documentos adjuntos números 5 y 6.

Se hecha constar que a la fecha del presente informe el interesado no se ha puesto en contacto ni ha comparecido en las dependencias de este Órgano.

En todo caso se hace constar que, dada la condición de interesado en el procedimiento, y teniendo en cuenta que se trata de un procedimiento no finalizado, pendiente de tramitación y resolución, de conformidad con la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, debe considerarse que la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable.

En el mismo sentido la Disposición adicional cuarta de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, establece que 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.



Por tanto, el 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 se regirá por lo dispuesto en el art. 53 LPACAP, no debiendo considerarse objeto de la legislación en materia de transparencia”.

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.

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 25 de enero de 2022, y la reclamación fue presentada el 23 de febrero de 2023. 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.



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. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

"Copia de las actuaciones realizadas en el expediente [nnnnn], pues se menciona notificación efectuada con fecha 7 de noviembre de 2016, con resultado entregado a persona identificada en el domicilio correspondiente a la vivienda de mi propiedad en la urbanización El Toyo"

La entidad ha alegado que la solicitud de información se realizó en su condición de interesado en un procedimiento en curso, como era el de la reclamación económico administrativa frente a una resolución de la entidad reclamada. Igualmente, afirma que concedió el acceso mediante resolución notificada el día 27 de septiembre de 2022, en la que se indicaba que *"Para el ejercicio de dicha consulta podrá comparecer en este Órgano de Gestión Tributaria, en el departamento de Recursos y reclamaciones sito en la Calle Trajano nº11 2ª planta, de Almería (cp 04001) de lunes a viernes de 9 a 14 horas. Una vez seleccionado los documentos sobre los que desea obtener copia y previo pago de la tasa correspondiente de conformidad con el artículo 9 de la Ordenanza Fiscal nº 14 de expedición de documentos administrativos, obtendrá las copias solicitadas"*.

Considera por tanto la entidad reclamada que resultaba de aplicación la normativa tributaria que rige el acceso a los documentos, por existir un procedimiento específico en curso.

2. Este Consejo no comparte la respuesta ofrecida, por los motivos que se indican a continuación.

La invocada Disposición adicional cuarta LTPA exige, tal y como la entidad ha indicado, la existencia de un procedimiento en curso en el que el solicitante tenga la condición de interesado. Sin embargo, la entidad no ha acreditado la existencia de este procedimiento, como es, según ella misma indica, la reclamación económico administrativa frente a la resolución de desestimación del recurso de reposición notificada el día 17 de enero de 2022. Aunque en el informe remitido la entidad indica que adjunta copia del escrito de la reclamación económica administrativa, en realidad lo que se adjunta es un escrito presentado por la persona reclamante en el que realiza la misma petición de información. De hecho, indica literalmente que *"En la citada notificación se concede un plazo de un mes para la interponer "RECLAMACIÓN ECONÓMICO ADMINISTRATIVA MUNICIPAL, para su remisión al Tribunal Económico Administrativo Local de la ciudad. Por eso, y con carácter previo a la presentación del citado recurso SOLICITO [se transcribe la petición]"*. La reiteración de la petición de información presentada el 14 de septiembre de 2022 se expresa en similares términos. Y en la reclamación la



persona solicitante no hace referencia alguna a la presentación de la reclamación económico administrativa, ni se adjunta documentación que así lo acredite.

Por ello, y pese a que hubo, al menos, un procedimiento previo a la solicitud de información -como fue el del recurso de reposición cuya resolución se notificó el 17 de enero de 2022- lo cierto es que no ha quedado acreditado que existiera un procedimiento en curso en el momento de presentar la solicitud de información. Y es que tal y como indicábamos en la Resolución 616/2021:

“Este Consejo considera pues que, a efectos de la aplicación del primer párrafo de la Disposición adicional cuarta LTPA, un procedimiento está en curso hasta que se dicte la resolución que ponga fin al mismo, sin perjuicio de que sea susceptible de ser recurrida o incluso lo haya sido. El recurso que eventualmente pudiera interponerse, supondrá, a efectos de la aplicación de la Disposición adicional, un nuevo procedimiento en el marco del cual se podrán presentar solicitudes de información que deberán ser resueltas acorde a la normativa que lo regule”.

No procede por tanto aplicar la Disposición adicional cuarta LTPA en este supuesto.

3. La entidad reclamada ha alegado igualmente que ya ha concedido el acceso a la información, mediante oficio notificado el día 27 de septiembre de 2022. Este Consejo tampoco puede aceptar que esta notificación diera respuesta a la petición de información, por los motivos que se indican a continuación.

La persona reclamante solicitó “ *Copia de las actuaciones realizadas en el expediente [nnnnn]...*”. Sin embargo, la entidad concedió el acceso a la vista del expediente y el derecho de obtener copias, previo pago de la correspondiente tasa.

El artículo 22 LTAIBG indica que “*El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días*”.

El artículo 34 LTPA completa la regulación de la formalización del acceso, al indicar en su primer apartado que:

“La información solicitada se entregará a la persona solicitante en la forma y formato por ella elegidos, salvo que pueda ocasionar la pérdida o deterioro del soporte original, no exista equipo técnico disponible para realizar la copia en ese formato, pueda afectar al derecho de propiedad intelectual o exista una forma o formato más sencilla o económica para el erario público. En todo caso, si la información que se proporcionase en respuesta a una solicitud de acceso a la información pública fuese en formato electrónico, deberá suministrarse en estándar abierto o, en su defecto, deberá ser legible con aplicaciones informáticas que no requieran licencia comercial de uso”.



Disposición que, a los efectos del caso que nos ocupa, debe necesariamente completarse con el “derecho a obtener una resolución motivada” que consagra el artículo 7 c) LTPA, el cual, entre otras manifestaciones, comprende “el derecho de la persona solicitante a que sean motivadas las resoluciones que... concedan el acceso... como a través de una modalidad distinta a la solicitada”

Pues bien, este Consejo ya tuvo ocasión en la Resolución 148/2017 de concretar los límites y posibilidades que, en el marco de los preceptos mencionados, tienen las entidades a las que se pide información en punto a la materialización del acceso. Según argumentamos en el FJ 3º de esta Resolución:

“Es evidente la notable apertura del citado inciso del art. 34.1 LTPA, que en su literalidad permite un amplísimo margen de decisión a las entidades a las que se pide la información. Debe, sin embargo, procurarse una interpretación sistemática de dicha norma en el contexto del entero marco legislativo regulador de la transparencia; esto es, ha de efectuarse una lectura tal de la misma que evite todo gratuito o innecesario condicionamiento u obstaculización en el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. Ejercicio que resulta claramente dificultado si se impone como modalidad el acceso presencial, e incluso puede llegar a ser prácticamente imposibilitado el disfrute del derecho, en determinadas circunstancias, cuando sea necesario el desplazamiento del solicitante a un lugar distinto al de su residencia. De ahí que el rechazo del formato electrónico -aunque excepcionalmente posible- precise una específica argumentación orientada al caso concreto por parte de la entidad a que se pide la información, sin que sea suficiente la apelación genérica y abstracta a la norma que le permite optar por otra modalidad de acceso cuando “exista una forma o formato más sencillo o económico para el erario público” (art. 34.1 LTPA).”

El solicitante no seleccionó ningún formato de acceso específico, si bien sí indicó expresamente que “solicito la obtención de copias a través del portal web de la oficina virtual del Ayuntamiento de Almería”, de lo que podría fácilmente deducirse que se solicitó copia electrónica. Y en todo caso, en aplicación del artículo 22.1 LTAIBG la entidad reclamada debió entender que el acceso se solicitaba por vía electrónica. Si la entidad entendía justificado el cambio en la forma de acceso a la información (de electrónica a presencial, debió motivarlo debidamente tal y como exige el artículo 7 c) y 34 LTPA, exigencia que no cumplió a la vista del escrito remitido.

A la vista de las actuaciones, este Consejo considera que la entidad reclamada ha incumplido el contenido de los artículos 7 c), 22.1 y 34 LTPA, ya que ha modificado la forma preferente de acceso - por vía electrónica, sin motivar debidamente los cambios en los términos del artículo 34.

Procede por tanto estimar la reclamación, debiendo facilitar la información en el formato seleccionado – el electrónico-.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales de terceras personas que eventualmente pudieran aparecer en



la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). 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 4.1 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:

“(…). 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. (...)”

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.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, 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:

“Copia de las actuaciones realizadas en el expediente [nnnnn]”

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada en formato electrónico teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídicos Cuarto y Quinto, 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.