



RESOLUCIÓN 437/2022, de 21 de junio

Artículos: 2 y 24 LTPA; 14.1.g) LTAIBG

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

Reclamación: 688/2021

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); Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 19 de noviembre 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 23 de septiembre de 2021, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a, en lo que ahora interesa y en relación con un expediente de información reservada archivado el 22 de junio de 2021:

"SOLICITO AL SR. INSTRUCTOR DEL EXPEDIENTE DE INFORMACIÓN RESERVADA Y AL SR. RECTOR MAGNÍFICO, que al tener por presentado este escrito se sirva en admitirlo, tenga por efectuadas las precedentes manifestaciones y, en su virtud, conceda el acceso al expediente íntegro de información reservada y facilite copia de sus actuaciones a esta parte, singularmente de las denuncias o quejas de alumnos que dieron lugar a su incoación, en la forma que legalmente proceda.

"OTROSÍ PRIMERO DIGO- Que lo anterior se pide con expresa invocación de los artículos 28 y 32 de la Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia de Andalucía, de modo que de no resolverse en términos



positivos esta petición en el plazo de 20 días desde su fecha de registro, esta parte elevará su derecho ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía".

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

Tercero. Contenido de la reclamación.

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

"SOLICITO A ESTE CONSEJO que acuerde lo necesario para garantizar el reconocimiento y efectividad de mi derecho de acceso a la documentación contenida en el expediente de información reservada instruido y archivado por la Universidad de Sevilla al que aludimos en este escrito (exp. Inspección de Servicios FOR/JAC Ref.: XXX), así como al conocimiento de las denuncias que dieron origen al mismo, facilitándome copia íntegra del texto íntegro de éstas, con la anonimización de datos personales que resulte procedente, y a todos los trámites actuados en el referido expediente".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 7 de diciembre de 2021 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. Con fecha 14 de enero de 2022 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 14 de enero de 2022 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 1 de febrero de 2022 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se informa de lo siguiente, en lo que ahora interesa:

"III. CONCLUSIONES.-

"PRIMERA: procede desestimar el acceso al expediente de información reservada reclamado como interesado en el procedimiento, al no quedar acreditada dicha condición jurídica, de acuerdo con el artículo 53.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

"SEGUNDA: procede desestimar la solicitud de acceso a la información pública presentada al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, por concurrir motivación adecuada y suficiente para la aplicación del artículo 14.1 g) de la 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que establece como límite al derecho de acceso que éste pueda perjudicar «las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.»



"Así como por la interpretación conjunta de la normativa de transparencia con el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales y de las normas de protección de los denunciantes contenidas en la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía,

"Y, en todo caso, y de forma subsidiaria, por haber quedado eventualmente cumplido dicho ejercicio con el traslado oficial que le ha sido efectuado en su momento de las Resoluciones Rectorales de incoación y terminación y archivo de las actuaciones, así como de diversas comunicaciones del Sr. Inspector de Servicios de la Universidad, en el curso de las actuaciones.

"TERCERA: procede estimar parcialmente el derecho de acceso al expediente de información reservada, exclusivamente en cuanto a los datos personales del solicitante, debiendo quedar anonimizados en dicho acceso cualesquiera otros datos personales correspondientes a terceras personas intervinientes, y ello de acuerdo con el artículo 13 de la vigente Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno".

Quinto. Con fecha 7 de marzo de 2022 tuvo entrada en el Consejo alegaciones de la persona reclamante, poniendo de manifiesto que:

"2º) Que con posterioridad a la presentación de dicha Reclamación a este Consejo he recibido Resolución del Rector de la Universidad de Sevilla, fechada el 21 de enero de 2022 (y que se adjunta como DOCUMENTO ... a este escrito), de contestación al escrito dirigido por mí al Rector de la Universidad de Sevilla solicitando acceso al expediente de información reservada, y que obra en la documentación que acompañó la Reclamación deducida por mí ante este Consejo (como documento anejo núm. ... a la misma).

"La referida Resolución rectoral de 21 de enero de 2022, de la que damos noticia y trasladamos al Consejo junto a este escrito, inadmite y deniega- de modo jurídicamente inaudito y sin fundamentación alguna- mi consideración de legitimado y por tanto, mi derecho de acceso al expediente de información reservada en los términos solicitados al Rector de la Universidad y reiterados ante este Consejo.

La respuesta de la entidad reclamada a la solicitud de información, de fecha 27 de enero de 2022, informa a la persona reclamante de lo siguiente, en lo que ahora interesa:

"DISPONGO:

"1 º.- Inadmitir la solicitud de acceso como interesado al expediente de información reservada FOR/JAC REF.: XXX, en virtud del artículo 53.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas



"2º.- Desestimar la solicitud de acceso a la información pública respecto del indicado expediente de información reservada, de acuerdo con los artículos 13 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 14.1 g) y 15.3 de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y 25 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

"3º. - Estimar parcialmente su petición como una solicitud de acceso a sus datos personales, de acuerdo con lo establecido en los artículos 15 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, de Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE y 13 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales que se circunscribe únicamente a aquellos documentos incorporados al expediente de información reserva FOR/JAC REF.: XXX que traten datos personales que conciernen a Don [nombre y apellidos de la persona recurrente] de los que no tiene conocimiento, cuyas copias, debidamente disociadas, figuran como anexo a la presente Resolución".

Sexto. Con fecha 30 de marzo de 2022 tiene entrada en el Consejo las alegaciones del órgano reclamado, tras la remisión, en virtud de lo previsto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de lo manifestado por la persona reclamante.

A este respecto, se alega por parte del órgano reclamado lo siguiente, en lo que ahora interesa:

"PRIMERA. – Sobre la gravedad de la situación sanitaria existente a partir de marzo de 2020 como causa de la incoación del expediente de información reservada FOR/JAC Ref.: XXX en la Universidad de Sevilla. – En primer término, y para proporcionar el adecuado contexto a la reclamación planteada, es importante poner de manifiesto que en los meses de abril y mayo de 2020 nos encontrábamos sujetos al estado de alarma, declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, estado de alarma que fue prorrogado hasta el 21 de junio de 2020. La situación era de tremenda excepcionalidad en todos los aspectos, sanitarios, de movilidad muy restringida, de confinamiento domiciliario, y con la actividad académica funcionando en la Universidad sólo gracias a los avances tecnológicos permitidos por la utilización de medios informáticos y telemáticos.

(...)

"SEGUNDA. – Sobre la improcedencia de invocar en un procedimiento de acceso a información pública la pretendida condición de interesado del reclamante en el expediente de información reservada FOR/JAC Ref.: XXX

"La mayoría, si no todas, las alegaciones que realiza D. [nombre y apellidos de la persona reclamante] en su último escrito de alegaciones se basan en defender su pretendida condición de interesado que tendría en el expediente de información reservada FOR/JAC Ref.: XXX que ahora, al parecer, pretende ampliar a todos los profesores cuyas convocatorias de exámenes presenciales fueron objeto de actuaciones por parte de su



Instructor, el Director -que no Jefe como se recoge en su escrito- de la Inspección de Servicios de la Universidad de Sevilla.

"Existe una consolidada y unánime doctrina por parte de los distintos Consejos de Transparencia que señala que la legislación de transparencia no puede ser utilizada por quien no tiene la condición de interesado en un procedimiento administrativo para acceder a su documentación (Por todas, véanse las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 894/2020, de 31 de marzo y 411/2021, de 17 de agosto)

"En consecuencia, no es esta reclamación la vía oportuna para impugnar la denegación de su condición de interesado en el expediente de información reservada FOR/JAC Ref.: XXX.

(...)

"TERCERA. – Sobre la argumentación jurídica mantenida por la Universidad de Sevilla en la Resolución rectoral de 27 enero de 2022 por la que se resuelve la solicitud presentada por Don [nombre y apellido de la persona reclamante] de acceso al expediente de información reservada FOR/JAC REF.: XXX, con copia de sus actuaciones y, en particular, de las denuncias o quejas de alumnos que dieron lugar a su incoación, invocando los artículos 28 y 32 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.-

"Aparte de inadmitir, en la mencionada Resolución Rectoral de 27 de enero de 2022, la solicitud de acceso a las actuaciones obrantes en el expediente de información reservada FOR/JAC REF.: XXX realizada al amparo de lo establecido en el artículo 53.1 a) de la Ley 39/2015, en esta Resolución se admitió a trámite la reclamación de acceso a la información pública realizada conforme a los artículos 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y 24 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, pero se desestimó su solicitud por razones de fondo.

"En primer lugar, la Universidad de Sevilla considera que el acceso a determinados documentos elaborados durante la instrucción del expediente de información reservada resultaría revelador de los procedimientos de investigación que realiza su Inspección de Servicios lo que podría producir un grave perjuicio a su funcionamiento futuro.

(...)

"La Universidad de Sevilla considera que el legítimo derecho a saber de la ciudadanía ni puede comprometer, creando un riesgo real, actual y concreto, las funciones de control que le corresponden a su Servicio de Inspección ni comprende el acceso a los documentos en los que obren datos personales de miembros de la Comunidad Universitaria, incluyendo las denuncias que se hubieran podido presentar, cuando se trata de expedientes de información reservada que han sido archivados.

"Otra cosa distinta sería el acceso a las Resoluciones que se hubieran podido dictar por parte de la Universidad de Sevilla durante la tramitación de expedientes disciplinarios o a las estadísticas que se pudieran derivar de estos procedimientos.



"De prosperar la pretensión que formula en la presente reclamación D. [nombre y apellidos de la persona reclamante] cualquier persona, miembro o no de la comunidad universitaria y sin tener ningún interés en el asunto, podría acceder a toda esta documentación. De este modo, un tercero podría, por ejemplo, conocer todas las denuncias que se puedan formular contra tanto el personal docente e investigador como los estudiantes de la Universidad de Sevilla, incluso cuando se haya archivado el eventual expediente de información reservada que se hubiera podido incoar".

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 f) LTPA, al ser la entidad reclamada una universidad pública andaluza, 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 presentada el 29 de septiembre de 2021, y la reclamación fue presentada el 19 de noviembre de 2021. 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. La reclamación tiene como objeto la petición de acceso a un expediente íntegro de información reservada tramitado en la Universidad de Sevilla y que se facilite copia de sus actuaciones, singularmente de las denuncias o quejas de alumnos que dieron lugar a su incoación.

Es importante señalar que a la fecha de la solicitud de información que está en el origen de la reclamación, se había dictado Resolución rectoral de fecha 22 de junio de 2021 por la que se acordó finalizar el procedimiento de información reservada iniciado en relación con la difusión de comunicados a estudiantes y profesores de la Facultad de Derecho cuyos contenidos podrían confundir o contravenir la normativa dictaminada por la Universidad de Sevilla durante el periodo de excepcionalidad provocado por el Covid-19.

Pues bien, la entidad reclamada decidió no facilitar toda la información solicitada en virtud de que no ha quedado acreditada la condición jurídica de persona interesada en el procedimiento, de acuerdo con el artículo 53.1 a) LPAC.

Por otro lado, la Universidad de Sevilla considera que procede desestimar la solicitud de acceso a la información pública presentada al amparo de la LTAIBG, por concurrir motivación adecuada y suficiente para la aplicación de su artículo 14.1 g), que establece como límite al derecho de acceso que éste pueda perjudicar *«las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control»*. Finalmente, se facilita al interesado por el órgano reclamado exclusivamente los datos del expediente de información reservada, en cuanto a los datos personales del solicitante de información.



En relación con el primero de los argumentos esgrimidos por el órgano reclamado acerca de que la persona reclamante no tiene la condición de interesado en el procedimiento del que solicita la información, conviene comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública se configura como un derecho de titularidad universal, puesto que el artículo 12 LTAIBG y el artículo 24 LTPA se lo atribuyen a “[t]odas las personas”. Además, la legislación reguladora de la transparencia no exige que se motive la solicitud, según se expresa en términos inequívocos el art. 17.3 LTAIBG: *“El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso de la información”*. Y si bien es cierto que *“podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución”*, el precepto concluye afirmando categóricamente que *“la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud”*.

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

De hecho, la única previsión establecida en la normativa de transparencia respecto a la condición de interesado, está contenida en la Disposición adicional cuarta LTPA, que establece el régimen jurídico del específico procedimiento como de preferente aplicación para resolver solicitudes de acceso presentadas por las personas interesadas en un procedimiento en curso. Tal y como hemos venido resolviendo en reiteradas resoluciones, procede la inadmisión de la reclamación si concurren estos dos requisitos en la solicitud de información: tener la condición de interesado y que el procedimiento esté en curso. Y en este supuesto, es evidente que no concurre ninguna de las dos, a la vista de las afirmaciones de la entidad reclamada (*“...se basan en defender su pretendida condición de interesado...”*) y de la fechas de finalización del procedimiento del que se pretende obtener la información y de la presentación de la solicitud.

En todo caso, debemos aclarar que en esta reclamación no se puede analizar si la persona solicitante tenía o no la condición de persona interesada en el procedimiento del que solicita la información, decisión que únicamente compete al órgano que tramita el procedimiento y que no es objeto de la competencia de este Consejo.

2. Se alega por la entidad reclamada para no facilitar el acceso a la información solicitada, que procede en el presente caso la aplicación del artículo 14.1 g) LTAIBG.

Concretamente, alega la entidad reclamada que el acceso a la información solicitada *“resultaría revelador de los procedimientos de investigación que realiza su Inspección de Servicios lo que podría producir un grave perjuicio a su funcionamiento futuro.(...)”*. La Universidad de Sevilla considera que el legítimo derecho a saber de la ciudadanía ni puede comprometer, creando un riesgo real, actual y concreto, las funciones de control que le corresponden a su



Servicio de Inspección ni comprende el acceso a los documentos en los que obren datos personales de miembros de la Comunidad Universitaria, incluyendo las denuncias que se hubieran podido presentar, cuando se trata de expedientes de información reservada que han sido archivados”.

La valoración de aplicación de dicho límite debe resolverse de conformidad con lo que dispone el artículo 14.2 LTAIBG: *“La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”.* Disposición que reproduce en términos literales el artículo 25.3 LTPA.

Pues bien, según viene sosteniendo de forma constante este Consejo, de la lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.3 LTPA) se desprende que la aplicación de los límites se articula como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos:

“[...] la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los “contenidos o documentos” [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio “concreto, definido y evaluable” en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información” (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º; 120/2016, FJ 3º, 31/2017, FJ 4º; 52/2017, FJ 4º y 143/2019, FJ 5º).

Y, ciertamente, no cabe dudar de que la pretensión ahora examinada es reconducible al ámbito protegido en el art. 14.1 g) LTAIBG, según el cual *“el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: [...] Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”.* En efecto, el supuesto de hecho acotado por este precepto queda delimitado por un genérico criterio funcional, que puede proyectarse a los más diversos sectores materiales. Y, en esta línea, la Memoria Explicativa del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de junio de 2009 -cuya influencia en la conformación del sistema de límites establecido en el art. 14 LTAIBG es palmaria-, cita como ejemplos de este límite las inspecciones tributarias, los exámenes universitarios y escolares, las inspecciones laborales, así como las inspecciones realizadas por las autoridades competentes en materia de medio ambiente, sanidad y servicios sociales (véase el punto 27 de dicha Memoria Explicativa).

Por el contrario, no es menos evidente que la resolución impugnada no atendió los restantes criterios que deben satisfacerse para considerar correctamente aplicado un límite del derecho de acceso a la información pública.



Así es; no cabe soslayar que, según viene puntualizando de modo constante la jurisprudencia acuñada en el marco de la Unión Europea, para que pueda legítimamente restringirse el derecho de acceso ha de invocarse el riesgo de un menoscabo al interés protegido por el límite que *“debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético”* [Sentencia de 15 de septiembre de 2016 (*Herbert Smith Freehills/Consejo*), apartado 33; Sentencia de 17 de octubre de 2013 (*Consejo/Access Info Europe*), apartado 31; Sentencia de 21 julio de 2011 (*Suecia/ MyTravel y Comisión*), apartado 76; Sentencia de 1 de julio de 2008 (*Suecia y Turco/Consejo*), apartado 43; asimismo, la Sentencia de 13 de abril de 2005 (*Verein für Konsumenteninformation/Comisión*), apartado 69]. O para decirlo en los términos que ya empleó este Consejo en la Resolución 42/2016, *“la aplicación de este límite exige que se argumente la existencia de un riesgo real, actual y concreto para tales intereses, no bastando la exposición de meras conjeturas ni la mención de remotas o hipotéticas posibilidades de que se irroge un perjuicio con motivo de la divulgación de la información”* (FJ 9º).

Y en este caso concreto, la entidad no ha explicado cómo el acceso a la información solicitada puede suponer un riesgo real, actual y concreto para las futuras actuaciones a realizar por sus servicios de inspección, sino que se ha limitado a señalar este riesgo.

En suma, al no poder apreciarse que el acceso conlleve un riesgo real de perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, este Consejo no puede sino llegar a la conclusión de que no procede aplicar al presente caso el referido límite. Y es que por otra parte, el expediente de información reservada se archivó, por lo que el acceso no podría ni haber afectado al procedimiento que eventualmente se hubiera iniciado como resultado de las actuaciones previas.

En un sentido similar, nos hemos pronunciado en las Resoluciones 71/2021 y 300/2020.

3. Por último, alega el órgano reclamado que vinculado a ello se encuentra *“la interpretación conjunta de la normativa de transparencia con el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales y de las normas de protección de los denunciantes contenidas en la Ley 2/2021, de 18 de Junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía”*.

No puede este Consejo compartir esta alegación. Los datos e información que se tenga que facilitar por el órgano reclamado habrá de respetar, en todo caso, lo previsto en la normativa de protección de datos personales, tal y como se indica a continuación, y tal y como solicitó expresamente la persona solicitante. Tampoco se llega a entender la apelación a la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante, ya que la información se ofrecerá previa disociación 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, esto es, el *acceso al expediente íntegro de información reservada y facilite copia incluyendo las denuncias o quejas de alumnos que dieron lugar a su incoación*, 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.

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.

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos 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.