



RESOLUCIÓN 615/2023, de 25 de septiembre

Artículos: 2 a) LTPA; 12 LTAIBG

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX (en adelante, la persona reclamante) contra el Organismo Provincial de Asistencia Económica y Fiscal de la Diputación Provincial de Sevilla (OPAEF) por denegación de información pública.

Reclamación: 461/2023

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 20 de junio 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 28 de abril de 2023 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

"1º.- Indique el órgano administrativo del OPAEF competente para resolver las solicitudes de revocación de actos desfavorables (como las multas de tráfico).

"2º.- Indique el plazo máximo de duración del referido procedimiento y los efectos de la eventual falta de resolución expresa en plazo.

"3º.- Indique la identidad del empleado público responsable de la tramitación de los procedimientos revocatorios, en particular, de la formulación de la propuesta de resolución".

2. La entidad reclamada contestó la petición el 15 de junio de 2023 con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:



"2º. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTPBG) en su artículo 12 establece que «Todas las personas tiene derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley" y conforme a su artículo 13 "Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones». En términos semejantes el artículo 2.a) de la Ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA)

"La solicitud incurre en la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2015 que establece «Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración» pues el objeto de la solicitud es una interpretación de lo establecido en el artículo 109 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), sobre la revisión de los actos administrativos y que ha de ser elaborado ad hoc. No obstante, se remite al interesado al contenido de la citada Ley de procedimiento.

"De acuerdo con cuanto antecede, este Servicio estima que la información solicitada excede al ámbito de aplicación de la Ley 1/2014 de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (LTPDJA) y de la Ley 19/2013, LTPBG citada, ya que se solicita información sobre un procedimiento administrativo de carácter general regulado en la (LPAC) y una interpretación de las normas que regulan los procedimientos de revisión de los actos administrativos.

"3º. No obstante, con objeto de no limitar el acceso a la información pública, se informa al reclamante sobre la regulación legislativa aplicable a la revocación de los actos administrativos de las corporaciones locales.

"El Título V de la LPAC establece la normativa aplicable a la revisión de los actos dictados por las administraciones Públicas, dedicando el capítulo I (arts. 106 a 111) a los actos revisables de oficio. El artículo 109.1 de esta norma declara que «las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico». No se contempla la revocación de los actos administrativos a instancia de parte. En el número 2 de dicho artículo contempla la posibilidad de que el interesado inste la revisión de los actos administrativos cuando esos actos incurren en errores materiales, de hecho o aritméticos, pero no contempla tal derecho del ciudadano para la revocación. El artículo 111 regula la competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado, omitiendo toda referencia a los actos de las Administraciones Locales. De todo ello se deduce que cuando un ciudadano es objeto de un acto administrativo desfavorable dictado por una Administración Local, podrá oponerse por la vía de los recursos ordinarios en el ámbito administrativo o, alternativamente, el recurso contencioso administrativo ante la jurisdicción competente.

"4º. De todo cuanto antecede se desprende que no es posible determinar el «plazo máximo de duración del referido procedimiento (de revocación de los actos administrativo desfavorables) y los efectos de la eventual



falta de resolución expresa en plazo», información solicitada en el punto 2º de la solicitud de información pública, al no haber pronunciamiento expreso de la Ley 39/2015 sobre la revocación de los actos administrativos desfavorables en el ámbito de las Administraciones Locales. Y en su consecuencia no hay atribución a ningún empleado público de este Organismo de la responsabilidad en la tramitación de dichos procedimientos revocatorios ni de la formulación de la propuesta de resolución.

"En consecuencia, la Vicepresidencia del Organismo Provincial de Asistencia Económica y Fiscal de la Diputación Provincial de Sevilla, vistas las consideraciones expuestas, el informe del Jefe de Servicio de Relaciones con los Contribuyentes y las facultades que tiene atribuidas, RESUELVE:

"Único.- Estimar la petición de información realizada por el Sr. [apellidos de la persona reclamante] en los términos expresados en el fundamento tercero y cuarto".

Tercero. Sobre la reclamación presentada.

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

"La entidad reclamada aduce la concurrencia de la causa de inadmisión establecida en el art. 18.1.c) de la Ley 19/2015 (una ley ajena a este ámbito) para finalmente estimar "formalmente" la solicitud presentada. Y decimos formalmente por cuanto salta a la vista que no se facilita la información relativa al plazo máximo de duración del procedimiento revocatorio de actos desfavorables tramitados por el OPAEF; ni se facilita información sobre la identidad del empleado público responsable de su tramitación. En consecuencia, procede la estimación de la presente reclamación instando al OPAEF a facilitar la información pública interesada con arreglo a sus normas de organización y funcionamiento, sin que se pretenda, como se sostiene de contrario, una interpretación administrativa del art. 109 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sino el traslado de una información pública que debe estar contenida en sus normas orgánicas y de funcionamiento".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 10 de julio 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 fecha 10 de julio de 2023 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 12 de julio de 2023 tienen entrada en este Consejo las alegaciones de la entidad reclamada, aportando el expediente e informando lo siguiente:

"1º. La información solicitada excede al ámbito de aplicación de la Ley 1/2014 de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (LTPDJA) y de la Ley 19/2013, LTPBG .



"2º. No obstante se le informa, que el Título V de la LPAC, Ley 39/2015, establece la normativa aplicable a la revisión de los actos dictados por las administraciones Públicas, dedicando el capítulo I (artículos 106 a 111) a los actos revisables de oficio. La revocación de los actos desfavorables se ha de impulsar de de oficio por la administración que lo dicta y no se contempla como un instrumento a disposición de los ciudadanos. Siendo esto así las normas de organización de este Organismo no contempla una unidad en la que resida la responsabilidad en la tramitación de los procedimientos revocatorios y, en consecuencia, tampoco prevén un plazo máximo de duración del referido procedimiento (de revocación de los actos administrativo desfavorables) y los efectos de la eventual falta de resolución expresa en plazo".

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.e) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad instrumental de derecho público dependiente de 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 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, prorrogables por igual período en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera.



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, según indica la persona reclamante, el 16 de junio de 2023 y la reclamación fue presentada el 20 de junio de 2023, 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.

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

1. El objeto de la solicitud de información inicial era el siguiente:

"1º.- Indique el órgano administrativo del OPAEF competente para resolver las solicitudes de revocación de actos desfavorables (como las multas de tráfico).

"2º.- Indique el plazo máximo de duración del referido procedimiento y los efectos de la eventual falta de resolución expresa en plazo.

"3º.- Indique la identidad del empleado público responsable de la tramitación de los procedimientos revocatorios, en particular, de la formulación de la propuesta de resolución".

La entidad reclamada respondió a dicha solicitud comunicando que *"la solicitud incurre en la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2015"*, pero no obstante lo anteriormente indicado, se manifiesta a continuación que:

"El Título V de la LPAC establece la normativa aplicable a la revisión de los actos dictados por las administraciones Públicas, dedicando el capítulo I (arts. 106 a 111) a los actos revisables de oficio. El artículo 109.1 de esta norma declara que «las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico». No se contempla la revocación de los actos administrativos a instancia de parte. En el número 2 de dicho artículo contempla la posibilidad de que el interesado inste la revisión de los actos administrativos cuando esos actos incurran en errores materiales, de hecho o aritméticos, pero no contempla tal derecho del ciudadano para la revocación. El artículo 111 regula la competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado, omitiendo toda referencia a los actos de las Administraciones Locales. De todo ello se deduce que cuando un ciudadano es objeto de un acto administrativo desfavorable dictado por una Administración Local, podrá oponerse por la vía de los recursos ordinarios en el ámbito administrativo o, alternativamente, el recurso contencioso administrativo ante la jurisdicción competente.

"4º. De todo cuanto antecede se desprende que no es posible determinar el «plazo máximo de duración del referido procedimiento (de revocación de los actos administrativo desfavorables) y los efectos de la eventual falta de resolución expresa en plazo», información solicitada en el punto 2º de la solicitud de información



pública, al no haber pronunciamiento expreso de la Ley 39/2015 sobre la revocación de los actos administrativos desfavorables en el ámbito de las Administraciones Locales. Y en su consecuencia no hay atribución a ningún empleado público de este Organismo de la responsabilidad en la tramitación de dichos procedimientos revocatorios ni de la formulación de la propuesta de resolución".

En fase de alegaciones, ha indicado que *"Siendo esto así las normas de organización de este Organismo no contempla una unidad en la que resida la responsabilidad en la tramitación de los procedimientos revocatorios y, en consecuencia, tampoco prevén un plazo máximo de duración del referido procedimiento (de revocación de los actos administrativo desfavorables) y los efectos de la eventual falta de resolución expresa en plazo".*

Manifiesta, por tanto, la entidad reclamada que no dispone de la información solicitada (tanto en su Resolución como posteriormente en sus alegaciones).

En la reclamación, sin embargo, y a pesar de haber sido informado de ello, la persona reclamante reitera el objeto de su pretensión inicial, manifestando su oposición a la respuesta ofrecida.

2. Este Consejo considera que la entidad informó de la inexistencia de la información respecto a las peticiones 2 y 3. Conforme a lo establecido en el artículo 2.a) LTPA, ya reproducido, el concepto legal de "información pública" delimitado por la normativa de transparencia, así como la regla general de acceso que vertebró la misma, presupone y exige la existencia real y efectiva de un contenido o documento que obre en poder del sujeto obligado con ocasión del ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

Por ello, procede desestimar la reclamación que pretenda acceder a documentos inexistentes, *"y ello con independencia de la valoración particular que dicha inexistencia pueda merecer a la persona reclamante"* (así, entre otras muchas, la Resolución 142/2018, FJ 2º).

En consecuencia, a este Consejo no le corresponde revisar si una determinada información debería o no existir, ni enjuiciar la corrección jurídica de la eventual carencia de la misma. Como se precisaría en el FJ 4º de la Resolución 149/2017:

"[...] las presuntas irregularidades o deficiencias que –a juicio de los reclamantes– presente la información proporcionada por la Administración deberán, en su caso, alegarse y hacerse valer en la correspondiente vía administrativa y/o jurisdiccional que resulte competente en función de la naturaleza y alcance de las anomalías denunciadas. De lo contrario, este Consejo pasaría a operar como una suerte de órgano de revisión universal frente a cualquier irregularidad o defecto en la información que pudiera esgrimir la persona a la que se ha dado acceso a la misma, lo que manifiestamente escapa a la finalidad del marco normativo regulador de la transparencia".

En casos como el que nos ocupa en los que la información solicitada no exista o no pueda localizarse, la satisfacción del derecho de acceso a la información pública de la persona solicitante exige que su petición sea resuelta expresamente manifestando de forma explícita tal circunstancia. Circunstancias que la entidad reclamada ha realizado en este caso. Procede por tanto desestimar la reclamación.



3. Sin embargo, consideramos que la entidad no respondió a la primera petición, como era determinar “el órgano administrativo del OPAEF competente para resolver las solicitudes de revocación de actos desfavorables (como las multas de tráfico)”. La entidad informó de la inexistencia de regulación del plazo y unidad administrativa competente, pero no ha informado sobre el órgano que resultaría competente. Y es que por más que no exista regulación del plazo de resolución o de la unidad o empleado responsable, sí debe existir información sobre el órgano competente para la revocación, ya sea por la aplicación de las reglas generales de distribución de la competencia o bien de las reglas específicas que pudieran existir. Y en el caso de que esto requiera una interpretación jurídica de la normativa, la entidad podría en cualquier caso informar del órgano que resolvió supuestos similares de revocación con anterioridad.

Procede por tanto estimar la reclamación en lo que corresponde a esta petición .

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 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”.

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 parcialmente la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

“1º.- Indique el órgano administrativo del OPAEF competente para resolver las solicitudes de revocación de actos desfavorables (como las multas de tráfico).

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada 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. Desestimar la Reclamación en lo referente a las peticiones contenida en el Fundamento Jurídico Cuarto, apartado segundo.

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.