



RESOLUCIÓN 630/2022, de 3 de octubre

Artículos: 2 y 24 LTPA

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

Reclamación: 491/2021

Normativa y abreviatura: 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, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC)

ANTECEDENTES

Primero. Mediante escrito presentado el 11 de agosto 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 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 2 de agosto de 2021, ante la entidad reclamada, la siguiente solicitud de información:

“Que al parecer por parte de D^a [nombre de tercera persona] se viene exigiendo a vecinos de esta localidad que terceros, como mi padre D. [nombre del padre del reclamante], presenten declaración responsable sobre inmuebles que tienen en alquiler. Que esta administración se niega al parecer a contestar por escrito a los solicitantes sobre esas exigencias de documentación, que ya fueron firmadas en su momento por los mismos como inquilinos, ni justificando en modo alguno la normativa que implica a los propietarios de inmuebles en las solicitudes que, para trámites que le son totalmente ajenos, deban realizar, máxime cuando no han recibido notificación de la administración en ningún momento, ni pueden conocer el estado de los inmuebles o quiénes los habitan una vez cedidos a sus inquilinos. Que por ello entiende que esta exigencia, siempre verbal, es ilegal, vulnerando el derecho de los ciudadanos recogido en el art. 53.d de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sobre todo cuando el vecino al que se viene negando respuesta presentó declaración responsable hace siete semanas sin haber recibido contestación hasta la fecha. Que por último el continuo cruce de datos personales de terceros, como los propietarios de los inmuebles, con los solicitantes de cualquier tipo de certificado, puede contravenir la normativa de protección de datos de



carácter personal, como al parecer ya se ha hecho incorporando a determinados expedientes documentos totalmente ajenos a los mismos sin anonimizar siquiera.

“Solicita

“Cesen de inmediato las peticiones verbales a terceros de documentación no exigible y se conteste a las peticiones vecinales en tiempo y sobre todo en forma, por escrito, indicando claramente la normativa por la que exigen cualquier documentación concreta, así como la motivación de no aceptar la presentada, como las declaraciones responsables registradas el pasado mes de junio. Se le remita histórico de empadronamiento de la hoja [anotación empadronamiento], correspondiente a [Se cita domicilio], propiedad de D. [nombre del padre del reclamante], cuya representación ostenta como consta en esta administración, recordándoles lo indicado por el art. 34.2 de la Ley 1/2004 de Transparencia de Andalucía así como que, una vez más, insisto en que la información se remita por medios electrónicos. Que en caso de que se pretenda retrasar una vez más el envío de documentación alegando la aplicación de ordenanzas sobre copias de documentos, reitera su intención de que todas las comunicaciones se realicen por vía telemática, y solicita copia (por vía telemática) del informe técnico-económico previo a la aprobación de la citada ordenanza conforme al RDL 2/2004 o coste efectivo del servicio a fin de comprobar que no se supera el coste efectivo del mismo”.

2. La entidad reclamada contestó la petición el 6 de agosto de 2021 con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

“REQUERIMIENTO SUBSANACIÓN

“Visto el registro de entrada n.º [nnnnn] de [nombre de la persona reclamante] del día 2 de agosto de 2021.

“Así como establece el artículo nº6 de la Ordenanza nº1, Reguladora de la Tasa de Expedición de Documentos Administrativos, la tasa por cada Certificado de Empadronamiento es de 1,00€.

“Para realizar el ingreso, podrá efectuarse mediante el abono en cuenta del Ayuntamiento de San Martín del Tesorillo con IBAN [número de la cuenta bancaria].

“Se requiere al interesado para que el plazo de 10 días subsane la falta, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición”.

3. El mismo día 6 de agosto de 2021, la persona reclamante remite escrito de subsanación a la entidad reclamada en el que expone:

“Que en relación al requerimiento de fecha 2 de agosto sobre pago de tasas expone lo siguiente: 1.- No ha solicitado ningún certificado de empadronamiento, si no un listado histórico, del que deben anonimizar los datos personales, de una dirección concreta, que entiendo se trata de información pública. Igualmente ha solicitado copia de la documentación del trámite de la Ordenanza Reguladora de Tasa de Expedición de Documentos Administrativos que no se encuentra autenticada en la web municipal, sin indicar fecha de aprobación y publicación de la misma. 2.- Que la información pública solicitada debe suministrarse de forma



gratuita por vía telemática, atendiendo a la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, entendiendo que ninguna ordenanza municipal puede contradecir lo establecido en Leyes nacionales o autonómicas".

4. El 11 de agosto de 2021 la entidad reclamada dicta resolución por la que:

"Conforme con el artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, Primero. Visto el registro de entrada n.º [nnnnn] de D. [nombre de la persona reclamante] con fecha 2 de agosto de 2021, por el que solicita,

"«...Se le remita histórico de empadronamiento de la hoja [anotación empadronamiento], correspondiente a [Se cita domicilio], propiedad de D. [nombre del padre del reclamante], cuya representación ostenta como consta en esta administración...»

"Segundo. De acuerdo con los registros municipales D. [nombre del padre del reclamante] reside [Se cita domicilio]

"Tercero. Visto el registro de entrada [nnnnn] de D. [nombre de la persona reclamante] con fecha 6 de agosto de 2021.

"«... solicita un listado histórico, del que deben anonimizar los datos personales, de una dirección concreta, que entiende se trata de información pública. Igualmente ha solicitado copia de la documentación del trámite de la Ordenanza Reguladora de Tasa de Expedición de Documentos Administrativos que no se encuentra autenticada en la web municipal, sin indicar fecha de aprobación y publicación de la misma...»

"Examinando la legislación aplicable,

"De acuerdo con el artículo 53. Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, ... los datos del padrón son confidenciales y el acceso a los mismos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

"Conforme con el artículo 15 de la Ley 19/2013, si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

"Conforme con el artículo 20.3 de la Ley 19/2013, cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud.

"En conformidad con el artículo 18 de la Constitución Española, se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.



“En virtud del artículo 17.4. del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

“Así, atendiendo a los antecedentes expuestos, así como a la legislación aplicable,

“RESUELVO

“Primero. Desestimar el listado histórico, por no tener consentimiento expreso y por escrito de las personas, por lo tanto sería una vulneración de uno de los derechos fundamentales de la Constitución Española, exactamente el artículo 18, así como, no tener ningún derecho o interés legítimo sobre dicha vivienda.

“Segundo. Inadmitir la solicitud a trámite la solicitud del informe técnico-económico previo a la aprobación de la Ordenanza N° 1, por ser una de las causas de inadmisión que establece la legislación aplicable, siendo estos informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

“Tercero. Disponer que la información solicitada sobre la Ordenanza n.º 1 fue publicada en el Boletín Oficial de la Provincia el día 10 de julio de 2019, conforme con el artículo 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, la cual se puede consultar en el www.bopcadiz.es (...).”

Tercero. Contenido de la reclamación

La reclamación indica expresamente:

“Que solicitó en fecha 2 de agosto al Ayuntamiento de San Martín del Tesorillo solicitud de información pública consistente en:

“1.- Histórico de empadronamiento de la hoja [nnnnn] correspondiente a [Se cita domicilio], propiedad de D. [nombre del padre del reclamante] cuya representación ostenta por poder notarial que consta en esa administración.

“2.- Copia del informe técnico-económico previo a la aprobación de la Ordenanza sobre copia de documentos.

“Que en fecha 6 de agosto recibe requerimiento por el que se le insta a abonar tasas para el acceso a la información, concretamente al histórico de padrón municipal.

“Que en la misma fecha responde aclarando que no ha solicitado un certificado padronal [sic], si no un listado histórico, del que deben anonimizar cualquier dato personal, ya que el objeto de la información es conocer la fecha de antigüedad de las inscripciones en el padrón por la propiedad del inmueble.



“Que en fecha 11 de agosto recibe negativa a ambas solicitudes basando la primera en que carece de legitimidad y se deben proteger los datos de los afectados, indicando que D. [nombre del padre del reclamante] reside en [se indica domicilio], no en la dirección indicada.

“Que la administración conoce perfectamente que D. [nombre del padre del reclamante] reside en [se indica domicilio] y es propietario de la vivienda contigua sobre la que se solicita información histórica, ya que la tiene alquilada a terceros como consta también en los expedientes de este Ayuntamiento.

“Que por tanto entiende existe un interés legítimo del propietario de un inmueble al acceso a la información estadística del mismo, sobre todo porque puede que haya inquilinos que aún sigan empadronados sin residir efectivamente en estos inmuebles, pero que no es necesario y podría acceder cualquier persona, al no necesitar ningún dato personal de los habitantes, sólo el dato estadístico de fechas de altas y bajas en el padrón municipal.

“Que respecto al informe técnico-económico no se trata de un informe interno entre órganos o entidades administrativas porque, al menos durante el periodo de exposición pública durante la aprobación de la Ordenanza Municipal, debe estar accesible para quienes deseen conocerlo y presentar, en su caso, alegaciones.

“Que si bien tras la aprobación definitiva de las Ordenanzas Municipales sólo se obliga a la publicación de la ordenanza definitiva, sin necesidad de publicar el texto inicial, las alegaciones presentadas, o el informe técnico-económico, todos estos documentos deben constar en la administración y son información pública.

“Por todo lo cual presenta RECLAMACIÓN contra la inadmisión de la solicitud de copia del informe técnico-económico realizado para la aprobación de la Ordenanza Municipal nº 1 de San Martín del Tesorillo, así como contra la inadmisión de copia de los datos estadísticos del padrón municipal relativos a la vivienda sita en [se indica domicilio] propiedad de D. [nombre del padre del reclamante]”.

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 12 de agosto de 2021 el Consejo dirige a la entidad 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 13 de agosto de 2021 a la entidad reclamada.
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.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, 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 11 de agosto de 2021, y la reclamación fue presentada el 11 de agosto 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. Sobre la falta de respuesta de la entidad reclamada al requerimiento del Consejo.

La entidad reclamada no ha contestado al requerimiento de informe y expediente desde que le fue solicitado el 12 de agosto de 2021 por este Consejo. A este respecto, resulta oportuno recordar que la falta de



colaboración en la tramitación de la reclamación puede igualmente resultar constitutiva de infracción, según prevé el citado régimen sancionador.

De conformidad con lo establecido en el artículo 28 LTPA, *“el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se regirá por lo establecido en la legislación básica en materia de transparencia y por lo previsto en esta Ley”*. Por otra parte, conforme al artículo 24.3 LTAIBG la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos a la norma reguladora del procedimiento administrativo común. Con base en ese marco normativo, este Consejo, una vez que tiene entrada la reclamación, procede a solicitar al órgano reclamado de la información el expediente derivado de la solicitud de información, que esencialmente se refiere a la propia solicitud de información y cuantas actuaciones se deriven de la misma; es decir, fecha en la que tuvo entrada su solicitud en el órgano, trámites de alegaciones concedidos ex 19.3 LTAIBG a personas que puedan resultar afectadas, contestación de los interesados, emisión de informes al respecto, acuerdos de ampliación de plazo, resolución acordada y fecha de notificación y cuantos otros trámites sean acordados durante el procedimiento de resolución. Igualmente se solicita al órgano un informe y cuantos antecedentes, información o alegaciones consideren oportuno para la resolución de la reclamación.

Esta solicitud se realiza no sólo por estar regulado expresamente para la resolución de las reclamaciones, sino porque se considera preciso para que este Consejo disponga de los elementos de juicio necesarios y conozca la posición del órgano ante las alegaciones vertidas en la reclamación. Por tal razón, no resulta casual que el artículo 52.2.c) LTPA disponga como infracción grave en la que pueden incurrir las autoridades, directivos y personal de los órganos reclamados *“[l]a falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía”*.

En el caso que nos ocupa, y como se refleja en los antecedentes, fue solicitada a la entidad reclamante la citada documentación e informe y, hasta la fecha, no consta que haya tenido entrada en este Consejo.

Comoquiera que sea, conforme a lo previsto en el artículo 80.3, puesto en relación con el artículo 22.1.d), ambos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prosiguen las actuaciones en orden a resolver la reclamación interpuesta.

Cuarto. 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”*.

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

1. Como se ha indicado en los antecedentes de hecho, por la persona reclamante se ha presentado solicitud en los siguientes términos:



"(...) Cesen de inmediato las peticiones verbales a terceros de documentación no exigible y se conteste a las peticiones vecinales en tiempo y sobre todo en forma, por escrito, indicando claramente la normativa por la que exigen cualquier documentación concreta, así como la motivación de no aceptar la presentada, como las declaraciones responsables registradas el pasado mes de junio. Se le remita histórico de empadronamiento de la hoja 733, distrito 1, sección 1, correspondiente a Calle [Se cita domicilio], propiedad de D. [nombre del padre del reclamante], cuya representación ostenta como consta en esta administración, recordándoles lo indicado por el art. 34.2 de la Ley 1/2004 de Transparencia de Andalucía así como que, una vez más, insisto en que la información se remita por medios electrónicos. Que en caso de que se pretenda retrasar una vez más el envío de documentación alegando la aplicación de ordenanzas sobre copias de documentos, reitera su intención de que todas las comunicaciones se realicen por vía telemática, y solicita copia (por vía telemática) del informe técnico-económico previo a la aprobación de la citada ordenanza conforme al RDL 2/2004 o coste efectivo del servicio a fin de comprobar que no se supera el coste efectivo del mismo".

La solicitud incluía por tanto varias peticiones. Respecto a las dos primeras peticiones "[c]esen de inmediato las peticiones verbales..." y "se conteste a las peticiones vecinales...", concurre una circunstancia que impide que este Consejo pueda entrar a resolver el fondo del asunto. Según establece el artículo 24 LTPA, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Esto supone que rige una regla general de acceso a la información pública que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten dicha limitación.

Sin embargo, resulta imprescindible que la petición constituya "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia. Concepto que, según establece el artículo 2 a) LTPA, se circunscribe a "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".

Pues bien, a la vista de la solicitud de información y de la anterior definición, es indudable que la pretensión de la persona reclamante resulta por completo ajena a esta noción de "información pública", toda vez que con la misma no se persigue acceder a documentos o contenidos que previamente obren en poder de la entidad reclamada -como exige el transcrito art. 2 a) LTPA-, sino que por una parte, esta adopte una específica actuación (cesen peticiones verbales y se conteste a las peticiones vecinales), y por otra, que la entidad reclamada elabore ad hoc un histórico de empadronamiento de una propiedad concreta. Se nos plantean, pues, unas cuestiones que, con toda evidencia, quedan extramuros del ámbito objetivo delimitado en la LTPA, procediendo por tanto la inadmisión de la reclamación.

2. Respecto a la tercera de las peticiones, "[s]e le remita histórico de empadronamiento...", la entidad reclamada desestimó la reclamación "por no tener consentimiento expreso y por escrito de las personas, por lo tanto sería una vulneración de uno de los derechos fundamentales de la Constitución Española, exactamente el artículo 18, así como, no tener ningún derecho o interés legítimo sobre dicha vivienda". La persona reclamante alega que aclaró



en la subsanación de la petición inicial que “... solicita un listado histórico, del que deben anonimizar los datos personales, de una dirección concreta”.

Este Consejo ya se ha pronunciado sobre el acceso a los datos contenidos en el Padrón Municipal. En la Resolución 2/2017, indicábamos:

“En resumidas cuentas, ni la LBRL ni la LOPD contemplan ninguna vía específica de acceso de terceros particulares a los datos del Padrón, por lo que habremos de atenernos a la regla general establecida sobre la comunicación de datos en el art. 11.1 LOPD, que reclama el consentimiento del afectado: “Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”. Exigencia del consentimiento del afectado que, en línea de principio, en modo alguno puede obviarse con independencia de cuál sea la finalidad legítima a la que quiera destinarse el empleo de los datos padronales [en este sentido, a propósito de la utilización de los datos del Padrón para remitirlos a un juez, Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección Primera, de 10 de noviembre de 2000, Fundamento de Derecho 3º (Nº de recurso: 385/1999)]

Quinto. Dicho lo anterior, no puede obviarse que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) y la Ley de Transparencia Pública de Andalucía instauran un nuevo marco normativo que establece, como regla general, el derecho de cualquier persona a acceder a la información pública, entendida ésta como cualquier contenido o documento que obre en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley, y que haya sido producida o adquirida en el ejercicio de sus funciones. Y resulta incontrovertible que, en esta definición, tienen cabida los datos que figuran en el Padrón Municipal de Habitantes, pues no hay ninguna norma que excluya al mismo de la aplicación de la LTAIBG.

Pero, como sucede con la generalidad de los derechos, el derecho de acceso a la información pública no es ilimitado; y, como recuerda el art. 26 LTPA, el respeto al derecho fundamental a la protección de datos personales constituye uno de sus principales límites: “para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contengan datos personales de la propia persona solicitante o de terceras personas, se estará a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”. Así pues, esta reclamación ha de resolverse en el marco de lo previsto en la LTAIBG y en la LOPD, siendo el artículo 15 LTAIBG el que se encarga específicamente de regular la relación entre ambos derechos. Pues bien, como ha sostenido este Consejo en la Resolución 42/2016 (...)

Así pues, en el presente supuesto, en el que no aparece involucrado ningún dato especialmente protegido, el órgano al que se pide la información ha de adoptar su decisión previa ponderación del interés público en la divulgación de la misma y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada. Y según se sostiene en el informe emitido por el Ayuntamiento de Sevilla, tras realizar la ponderación a la que alude el art. 15.3 LTAIBG, se llegó a la conclusión de que “la totalidad de datos solicitados son identificativos y muchos de ellos, además, afectan a menores, por lo que se resuelve priorizar lo dispuesto” en la LOPD.



Este Consejo no encuentra nada que objetar al resultado de la ponderación alcanzado por el órgano reclamado. Efectivamente, en el caso que nos ocupa, el interés del reclamante por obtener la información no es de carácter público, sino eminentemente privado, ya que su objetivo es hacer valer la documentación solicitada en un procedimiento administrativo de escolarización; interés privado que, a nuestro juicio, de acuerdo con el criterio orientador de la ponderación establecido en el arriba transcrito artículo 15.3 d) LTAIBG, no debe prevalecer sobre los derechos a la intimidad y a la protección de datos de carácter personal de los menores y de sus familiares afectados por la documentación objeto de la reclamación”.

En este supuesto, y a la vista de las alegaciones de la persona reclamante, la información se solicita previa disociación de datos personales, ocultando el nombre y apellidos, por lo que no resultarían de aplicación las limitaciones derivadas de la confidencialidad de los datos contenidos en el Padrón. Sin embargo, no podemos obviar que el concepto de dato personal no solo incluye el nombre y a apellido, sino también otra información que, 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.”

Y a la vista de la relación de la persona solicitante con el inmueble del que se solicita la información, este Consejo considera que la ocultación del nombre y apellido de las personas que hayan residido en el inmueble no garantizaría la disociación de datos personales, ya que la información de las fechas de alta y baja del Padrón permitirían a la persona reclamante identificar sin un esfuerzo considerable a la persona titular de los



datos, dada la condición de propietario del inmueble del padre del reclamante, cuyo domicilio es además contiguo al mismo.

Por tanto, resultaría de aplicación del artículo 15 LTAIBG, sin que en este caso concreto, al igual que indicábamos en la Resolución transcrita, exista un interés privado superior de la persona solicitante sobre el derecho fundamental a la protección de datos de las personas afectadas.

Procedería pues desestimar la reclamación en lo que corresponde a esta petición.

Lo indicado se entiende sin perjuicio del derecho de la persona reclamante de denunciar ante el Ayuntamiento las inexactitudes o errores que puedan existir en el Padrón, que deberán ser tramitadas acorde a la normativa que resulte de aplicación.

3. En relación a la última petición, en la que se solicita un informe técnico-económico previo a la aprobación de una determinada ordenanza, no cabe albergar la menor duda de que los datos objeto de la solicitud constituyen “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia.

La entidad reclamada inadmitió la petición indicando como motivo que *“siendo estos informes internos o entre órganos o entidades administrativa”*. Parece pues desprenderse que se aplicó la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. b) LTAIBG.

Pues bien, en la delimitación del alcance de este motivo de inadmisión, hemos recurrido con alguna frecuencia como apoyo hermenéutico al Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 6/2015, de 12 de noviembre, en el que, como es sabido, se asume una lectura antiformalista del artículo 18.1.b) LTAIBG, de tal modo que lo sustantivo no es la denominación del documento (notas, borradores, opiniones, resúmenes e informes...), sino si el contenido de esa información puede considerarse materialmente como auxiliar o de apoyo (así, ya en la Resolución 48/2016, FJ 3º). Como se sostiene en el recién citado Criterio Interpretativo 6/2015, todo examen sobre la pertinencia de aplicar dicho precepto ha de estar presidido por la idea de que la finalidad de la LTAIBG es *“evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación”*.

De conformidad con esta pauta interpretativa, desde la Resolución 117/2016 venimos vinculando expresamente la aplicabilidad de esta causa de inadmisión con la relevancia que juega la información pretendida en el proceso de toma de decisiones de la Administración interpelada. En este sentido, en el FJ 2º de dicha Resolución, en la que se debatía el acceso a informes relativos a unos contratos efectivamente celebrados por la Administración reclamada, afirmamos al respecto: *“[...] en lo referente a los aludidos informes, nos hallamos claramente ante documentos que no pueden ser considerados como información auxiliar o de apoyo, en la medida en que forman parte del procedimiento, constituyen la ratio decidendi del órgano de contratación para adoptar la tramitación por urgencia y contribuyen, en fin, a la intelección de la decisión adoptada”*. Y, en aplicación de esta línea doctrinal, venimos desestimando la aplicabilidad de este motivo de inadmisión en relación con la documentación que contribuye a la



adopción material de una decisión (en esta línea, Resoluciones 228/2018, FJ 3º y 10/2020, FJ 3º); mientras que, por el contrario, consideramos pertinente su aplicación cuando la información objeto de la solicitud no produce efecto alguno (Resolución 241/2018, FJ 3º).

La aplicación de estas pautas doctrinales al presente caso supone declarar la improcedencia de aplicar la causa de inadmisión a la petición realizada. El informe que eventualmente se hubiera podido realizar relacionado con la aprobación de la ordenanza debería contener información necesaria y esencial para entender la decisión adoptada, eso es, la aprobación de la ordenanza. Además, la elaboración del informe podría resultar preceptiva a la vista del artículo 25 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por lo que lo solicitado no podría tener la consideración de información auxiliar a la vista del artículo 30 b) LTPA.

Por otra parte, el informe, de existir, debería haber estado publicado en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa contenidas en el artículo 13 LTPA y relacionadas con el proceso de elaboración de ordenanzas municipales.

No procedía pues aplicar esta causa de inadmisión.

En resumen, considerando que el informe solicitado se incardina claramente en el concepto de información pública y, habida cuenta de que la entidad reclamada no ha justificado adecuadamente la causa de inadmisión invocada, este Consejo no puede sino estimar parcialmente la presente reclamación, al no apreciar la concurrencia de causas de inadmisión o límites al acceso de la información. La entidad reclamada deberá pues poner a disposición de la persona reclamante, la información solicitada.

Sexto. 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 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 parcialmente la Reclamación.



La entidad reclamada deberá realizar las actuaciones contenidas en el Fundamento Jurídico Quinto, apartado tercero, y Fundamento Jurídico Sexto, en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Inadmitir parcialmente la reclamación en lo que corresponde a las dos primeras peticiones incluidas en la solicitud, según lo indicado en el Fundamento Jurídico Quinto, apartado primero.

Tercero. Desestimar la reclamación en lo que corresponde a la tercera petición de las incluidas en la solicitud, según lo indicado en el Fundamento Jurídico Quinto, apartado segundo.

Cuarto. 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.