



RESOLUCIÓN 632/2022, de 3 de octubre

Artículos: 15 y 18.1. c) y d) LTAIBG

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

Reclamación: 278/2022

Normativa y abreviaturas: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 10 de junio de 2022, 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 29 de abril de 2022, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a:

“Solicito Informe de evaluación de riesgos de carácter psicosocial realizado en el Gabinete Jurídico de esta Entidad Local, efectuado por la Empresa Quirón”

2. La entidad reclamada contestó la petición el 30 de mayo de 2022, resolviendo inadmitir la solicitud presentada basándose en los siguientes motivos, en lo que ahora interesa:

1.- *“De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18, apartado 1, letra c) de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.*

2.- *“De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18, apartado 1, letra b) de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no procede admitir la solicitud por cuanto el informe solicitado ha perdido totalmente virtualidad.”*

Tercero. Contenido de la reclamación



En la reclamación, se indica expresamente:

Que admita la presente reclamación en tiempo y forma con los documentos que le acompañan, para que una vez analizadas las alegaciones formuladas, resuelva estimando la misma, decretando la anulación de la Resolución emitida por la Delegada de Economía, Hacienda, Patrimonio y Recursos Humanos, notificada con fecha 30/05/22 obrante en el Documento nº3 por resultar contraria a derecho, con el resto de las consecuencias legales derivadas de tal estimación, en especial, instando al Excmo. Ayuntamiento de Jerez a que facilite el informe solicitado de riesgo psicosocial de los puestos de trabajo del Gabinete Jurídico que realizó en su día la empresa Quirón."

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 20 de junio de 2022 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 27 de junio de 2022 a la Unidad de Transparencia respectiva.
2. A la fecha de firma de este Resolución, no consta que la entidad reclamada haya contestado a la solicitud de expediente y alegaciones.

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 integrante de la Administración 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 30 de mayo de 2022, y la reclamación fue presentada el 10 de junio de 2022, 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 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. La presente reclamación tiene su origen en la solicitud de información, dirigida al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, con fecha 29 de abril de 2022, con la que el interesado pretendía acceder a un *"informe de evaluación de riesgos de carácter psicosocial realizado en el Gabinete Jurídico de esa Entidad local, efectuado por la empresa Quirón"*.

En la reclamación, la persona reclamante indica que *"resuelva estimando la misma, decretando la anulación de la Resolución emitida por la Delegada de Economía, Hacienda, Patrimonio y Recursos Humanos, notificada con fecha 30/05/22 obrante en el Documento nº3 por resultar contraria a derecho, con el resto de las consecuencias legales derivadas de tal estimación, en especial, instando al Excmo. Ayuntamiento de Jerez a que facilite el informe solicitado de riesgo psicosocial de los puestos de trabajo del Gabinete Jurídico que realizó en su día la empresa Quirón."*

Pues bien, a la vista de lo que se entiende como información pública y según la definición anteriormente expuesta del artículo 2.a) LTPA, 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 citado precepto-, sino que este Consejo decreta la anulación de la Resolución emitida por la Delegada de Economía, Hacienda, Patrimonio y Recursos Humanos. Por tanto se trata una cuestión que es ajena ámbito objetivo delimitado en la LTPA, procediendo por tanto la inadmisión de la petición en lo que corresponde a este extremo.

2. Por otro lado, pide el reclamante que se inste al Ayuntamiento de Jerez a que facilite el informe de evaluación de riesgos de carácter psicosocial, lo cual tiene plenamente cabida en el concepto de "información pública" en los términos previstos en la legislación en materia de transparencia [artículo 2.a) LTPA].



No obstante, en su contestación a la solicitud de información, la entidad reclamada inadmite la misma alegando los motivos siguientes:

En primer lugar, considera el Ayuntamiento que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1.c), que el acceso a dicha información implica una acción previa de elaboración.

Sobre la aplicación de esta causa de inadmisión, debemos tener presente la ya consolidada doctrina del Tribunal Supremo sobre la necesidad de que el órgano justifique debidamente su aplicación. Así, en la anteriormente citada Sentencia del Tribunal Supremo 1547/2017, de 16 de octubre, se afirma expresamente, respecto a esta primera causa de inadmisión, que:

“...no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información “

Por tanto, este Consejo considera que la entidad reclamada no ha justificado debidamente la aplicación de la causa de inadmisión invocada, ya que en la resolución de la solicitud de acceso a la información, la entidad se limitó a invocar el mencionado precepto (artículo 18.1.c) LTAIBG), acompañándolo con el Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que hace alusión al alcance del concepto de “acción de reelaboración”, sin ofrecer ningún argumento adicional ni concretar en qué medida el acceso del interesado al conocimiento de dicho informe de evaluación de riesgos de carácter psicosocial supone una tarea de reelaboración para dicha entidad.

En segundo lugar, el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera declara, igualmente, la aplicación de la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.b) LTAIBG, aduciendo la pérdida de virtualidad del informe solicitado.

Pues bien, en la delimitación del alcance de este motivo de inadmisión este Consejo viene partiendo del Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 6/2015, de 12 de noviembre, en el que, entre otros extremos, declara con carácter general el carácter restrictivo de su aplicación, así como que lo sustantivo no es la denominación del documento (notas, borradores, opiniones, resúmenes e informes...), sino si materialmente el contenido de esa información puede considerarse como auxiliar o de apoyo (ya en la Resolución 48/2016, FJ 3º; asimismo, por citar algunos casos más recientes, las Resoluciones 228/2018, FJ 3º y 241/2018, FJ 3º). Y, de conformidad con estas líneas directrices, hemos entendido que no puede catalogarse como información auxiliar o de apoyo aquella documentación que forme parte del procedimiento, que constituya la ratio decidendi de la Administración interpelada o contribuya, en fin, a la intelección de la decisión adoptada por ésta (Resolución 117/2016, FJ 2º).

A la vista de esta doctrina y de la escasa argumentación utilizada por la entidad reclamada para aplicar esta causa de inadmisión, este Consejo considera que la información solicitada no tiene la consideración de auxiliar o de apoyo, y por lo tanto no resulta de aplicación lo previsto en el artículo 18.1. b) LTAIBG. Y es que, en primer lugar, no ha quedado acreditado que el informe resultara irrelevante para un proceso de toma de decisiones; pero además la entidad ha alegado la falta de virtualidad del informe debido a que el departamento ya no existe al haber sido externalizadas sus funciones, lo cual no solo no justifica suficientemente la aplicación de la



causa de inadmisión, sino que podría entenderse que el informe fue relevante para la adopción de la decisión posterior.

En consecuencia, procede estimar la presente reclamación en lo que al informe de evaluación de riesgos de carácter psicosocial se refiere.

3. Sin perjuicio de lo que se indica en el siguiente fundamento jurídico, y dado que este Consejo no ha tenido acceso a la información solicitada, debemos precisar que el acceso a la información se producirá previa disociación de los datos personales que pudiera contener. Esto es, la información se proporcionará de tal manera que no se pueda conocer la identidad de las personas que ocupaban los puestos de trabajo objeto del informe. Habrá pues que suprimir con suficientes garantías aquellas referencias que pudieran permitir la identificación de las personas titulares de dichos puestos, de modo que se asegure la disociación de datos, dado que, a la vista de la denominación del informe, podría contener datos personales, pudiendo tratarse algunos de ellos de categorías especiales, según se contempla en el artículo 9 del Reglamento General de Datos Personales.

Sexto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

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 interpuesta.

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídico Quinto, apartado cuarto y Sexto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Inadmitir la reclamación en lo que corresponde a las peticiones contenidas en el Fundamento Jurídico Quinto, apartado tercero.

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.