



**RESOLUCIÓN 754/2021, de 10 de noviembre  
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**

**Artículos:** 2, 24, 25.2 LTPA 14, 15.4 y 19,3 LTAIBG

**Asunto:** Reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) por denegación de información pública.

**Reclamación:** 526/2020

**ANTECEDENTES**

**Primero.** La persona interesada presentó el 12 de noviembre de 2020 la siguiente solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga), (número de registro 2020035805):

“Que se me facilite la información siguiente referida a los años 2016, 2017, 2018, 2019 y hasta el día de hoy, a ser posible y preferentemente en formato pdf, a la dirección de correo electrónico arriba indicada y a efectos de facilitar su contestación, así como evitar una solicitud por cada carpeta, a ser posible, la citada información organizada en las carpetas siguientes:

“En la carpeta «Enviado al Presidente de la Entidad Local» lo siguiente:

“1.- Los informes definitivos de control financiero remitidos al gestor directo de la actividad económico-financiera controlada, y al Presidente de la Entidad Local según lo establecido en el citado y transcrito art. 36 del R.D. 424/2017.



"2.- Los informes resumen anuales remitidos al Presidente de la Corporación, según lo establecido en el citado y transcrito art. 37 del R.D. 424/2017.

"3.- Los escritos de remisión así como los justificantes de entrega de toda la documentación mencionada en los puntos anteriores de esta carpeta.

"En la carpeta «Enviado al Pleno» lo siguiente:

"1.- Informes (anuales) al pleno sobre la situación de la corrección de las debilidades puestas de manifiesto en el ejercicio del control interno, según lo establecido en el citado y transcrito art. 38 del R.D. 424/2017.

"2.- Informes anuales elevados al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados, o, en su caso, a la opinión del órgano competente de la Administración que ostente la tutela al que se haya solicitado informe, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos, así como el informe justificativo de la actuación del Presidente de la Corporación presentado en el pleno, según lo establecido en el citado y transcrito art. 218 del Real Decreto Legislativo 2/2004; y el citado y transcrito artículo 15.6 del Real Decreto 424/2017.

"3.- Los escritos de remisión así como los justificantes de entrega de toda la documentación mencionada en los puntos anteriores de esta carpeta.

"En la carpeta «Enviado a la IGAE» lo siguiente:

"1.- La información remitida a la Intervención General de la Administración del Estado, según lo establecido en el citado y transcrito art. 36 del R.D. 424/2017; y la citada y transcrita parcialmente Resolución de 2 de abril de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado.

"2.- Los informes resumen anuales remitidos a la Intervención General de la Administración del Estado, según lo establecido en los citados y transcritos art. 37 y 38 del R.D. 424/2017 y la citada y transcrita parcialmente Resolución de 2 de abril de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado.



“3.- Los escritos de remisión así como los justificantes de entrega de toda la documentación mencionada en los puntos anteriores de esta carpeta.

“En la carpeta «Enviado al Tribunal de Cuentas» lo siguiente:

“1.- Lo remitido anualmente al Tribunal de Cuentas según lo establecido en el citado y transcrito epígrafe II.1. (Información general) de la Resolución de 10 de julio de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 30 de junio de 2015.

“2.- Lo remitido anualmente al Tribunal de Cuentas según lo establecido en el citado y transcrito epígrafe II.1 (Información relativa a la estructura del órgano de Intervención, configuración y ejercicio del control interno de la entidad local) de la Resolución de 15 de enero de 2020, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 19 de diciembre de 2019.

“3.- Lo remitido anualmente al Tribunal de Cuentas y, en su caso, al órgano de control externo autonómico correspondiente, en relación con las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, en su caso, a la opinión del órgano competente de la Administración que ostente la tutela al que se haya solicitado informe, así como los resúmenes de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos, así como los informes justificativos presentados por la Corporación Local, según lo establecido en el citado y transcrito art. 218 del Real Decreto Legislativo 2/2004, el citado y transcrito artículo 15.7 del Real Decreto 424/2017, la citada y transcrita parcialmente Resolución de 10 de julio de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 30 de junio de 2015; y la citada y transcrita parcialmente Resolución de 15 de enero de 2020, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 19 de diciembre de 2019.

“4.- Lo comunicado al Tribunal de Cuentas según lo establecido en el citado y transcrito epígrafe III (Comunicación de hechos que pudieran ser constitutivos de responsabilidad contable o de infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria) de la Resolución de 15 de enero de 2020, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 19 de diciembre de 2019.



“5.- Los escritos de remisión así como los justificantes de entrega de toda la documentación mencionada en los puntos anteriores de esta carpeta.

“En la carpeta «Según art. 5.2 y 36.1 R.D. 424/2017» lo siguiente:

“Lo enviado, puesto en conocimiento, exigido; y dado traslado según lo establecido en los citados y transcritos artículos 5.2; y 36.1 segundo párrafo, del R.D. 424/2017, así como los escritos de remisión y justificantes de entrega correspondientes”.

**Segundo.** El 15 de diciembre de 2020 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la ausencia de respuesta a la solicitud de información.

**Tercero.** Con fecha 14 de enero de 2021 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día el Consejo solicitó al Ayuntamiento reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 14 de enero de 2021 a la Unidad de Transparencia (u órgano equivalente) respectiva.

**Cuarto.** El 4 de febrero de 2021 tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento en el que manifiesta lo siguiente:

“1) Reclamación 526/2020. 15/12/2020. Diversa información de la actividad económico-financiera. Años 2016-19.

“La anterior petición solicita numerosa documentación, referida a los ejercicios 2016, 2017, 2018 y 2019, y dentro de cada uno de estos años la solicitud abarca documentación enviada al Presidente de la Entidad Local, enviada al Pleno de la Corporación, la enviada a la IGAE, la enviada al Tribunal de Cuentas y la enviada según el artículo 5.2 y 36.1 del R.D. 424/2017, además de solicitarse todos los escritos de remisión así como los justificantes de entrega de toda la documentación solicitada.

“Por lo anterior, se comunica que la cantidad de información solicitada es muy abundante, siendo bastante laboriosa su búsqueda y su preparación.

“Por otra parte, dicha labor de búsqueda y preparación de la documentación solicitada



interrumpe el trabajo ordinario de la Intervención Municipal.

“No obstante, dicha solicitud se está tramitando en la actualidad y se va a remitir al peticionario la información que proceda, conforme sea posible”.

**Quinto.** Con fecha 2 de julio de 2021 tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento reclamado remitiendo el documento de acreditación de la notificación practicada a la persona interesada de la respuesta facilitada el día 30 de junio de 2021 respecto a la solicitud de información de fecha 12 de noviembre de 2020 (número de registro 2020035805), que establece lo siguiente:

“Antes de empezar a contestar las cuestiones que a continuación se exponen, habría que puntualizar:

“1) El Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, entró en vigor el 1 de julio de 2018.

“2) La demora en la respuesta a esta solicitud, entre otros motivos, ha sido debido a que algunos de los expedientes incluidos en este informe han estado en curso de elaboración.

“Enviado al Presidente de la entidad local:

*“[párrafo de la solicitud de información relativo a este apartado]*

“Respuesta:

“En respuesta a este apartado se remite acta de Pleno de fecha 25 de febrero de 2021, en el que se da cuenta al pleno del Informe Anual sobre Control Interno 2019 de la Intervención Municipal. En la citada acta de Pleno está insertado el Informe de Intervención de fecha 11/02/2021, de resumen anual sobre el Control Interno del ejercicio 2019. [...]”

“Enviado al Pleno:

*“[párrafo de la solicitud de información relativo a este apartado]*

“Respuesta:



"A fecha actual no consta haberse recibido, por parte del Presidente de la Corporación, el plan de acción anual de acuerdo con el artículo 38 del R.D. 424/2017.

"Respecto al punto 2 anterior, se adjunta acta de pleno de fecha 25/03/2021, de dar cuenta de la memoria del Alcalde sobre los reparos del Sr. Interventor.[...]. Los reparos que incluyen la memoria del Alcalde son los que incluyen el informe de Intervención de fecha 11/02/2021 [...].

"Enviada a la IGAE:

*"[párrafo de la solicitud de información relativo a este apartado]"*

"Respuesta:

"Respecto a lo anterior, conforme al artículo 37 del R.D. 424/2017, esta Intervención a fecha de emisión del presente informe no ha podido remitir a la IGAE el informe anual sobre control interno del ejercicio 2019.

"Enviado a Tribunal de Cuentas:

*"[párrafo de la solicitud de información relativo a este apartado]"*

"Respuesta:

"Esta Intervención envió a la Cámara de cuentas de Andalucía las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Corporación contrarias a reparos o con omisión de la función interventora y las anomalías en ingresos, según la tabla siguiente:

Ejercicio	Fecha de rendición
2016	09/08/2017
2017	25/07/2018



2018	24/07/2019
2019	26/02/2020

“Se adjunta documento pdf en el que se adjunta el resumen de los reparos remitidos a la Cámara de Cuentas de Andalucía tanto del Ayuntamiento de Benalmádena como del Patronato Deportivo Municipal del ejercicio 2016 al 2018. [...].

“Enviado «Según art. 5.2 y 36.1 R.D 424/2017».

*“[párrafo de la solicitud de información relativo a este apartado]*

“Respuesta:

“Los datos a los que se refiere el artículo 5.2 del R.D. 424/2017, es información protegida, no susceptibles de remisión a cualquier tercero, salvo que exista un interés legítimo”.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.** La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

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.** 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.

**Tercero.** El ahora reclamante pretendía el acceso a determinada información sobre las funciones de control interno de la gestión económica de la entidad local. Para ello hace referencia a la normativa que sustenta los contenidos que solicita y que se encuentran fundamentalmente en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (en adelante, el Real Decreto 424/2017).

Como tantas veces hemos declarado, es innegable la relevancia pública de la información de naturaleza económica, resultando por tanto del máximo interés para la opinión pública la divulgación de datos referentes a la gestión de los fondos por parte de las Administraciones públicas: *“[...] resulta incuestionable que la información referente a la recaudación de recursos por parte de los poderes públicos y la subsiguiente utilización de los mismos constituye un eje central de la legislación en materia de transparencia”* (por todas, Resolución 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º).

Y así vino a reconocerlo explícitamente el legislador en el arranque mismo del Preámbulo de la LTAIBG:

*“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.*

Pues bien, no cabe albergar la menor duda de que los datos económicos objeto de la solicitud constituyen “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, dados los amplios términos con que define el concepto, a saber, *“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].*

**Cuarto.** La persona reclamante solicitaba en su escrito inicial información relativa a los informes derivados de la función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia llevada a cabo por el órgano interventor del Ayuntamiento en la función de control interno de su gestión económica. La persona interesada solicitaba además que toda la información se le facilitara en diferentes apartados o “carpetas” dependiendo del destinatario de la documentación (Presidente de la entidad local, Pleno, Intervención General de la Administración del Estado, Tribunal de Cuentas) y un último apartado referido a los artículos 5.2 y 36.2 del Real Decreto 424/2017. A esta solicitud de información responde el Ayuntamiento manteniendo la clasificación que establece la persona solicitante en su escrito de solicitud inicial si bien, comienza argumentando que la normativa que sustenta tal solicitud (el Real Decreto 424/2017) entró en vigor el 1 de julio de 2018 para justificar la ausencia de documentación requerida para los ejercicios en los que no estaba vigente la misma.

Pues bien, el Ayuntamiento facilita a la persona interesada determinada documentación de naturaleza económica, bien mediante la remisión de actas de Pleno o bien de documentos que se adjuntan a la resolución de concesión de acceso. Sin embargo, a juicio de este Consejo, no pone a disposición de la persona interesada la totalidad de la documentación requerida.

La documentación solicitada que sí se ha puesto a disposición de la persona interesada, en concreto, es la siguiente:

Respecto a la carpeta “Enviado al Presidente de la Entidad Local”, el informe resumen anual de control interno previsto en el artículo 37 del Real Decreto 424/2017, que es el informe de fecha 11 de febrero de 2021, incluido en el acta del Pleno de fecha 25 de febrero de 2021.

Respecto a la carpeta “Enviado al Pleno”, el Ayuntamiento ha informado que no consta el Plan de Acción del artículo 38 del Real Decreto 424/2017, y ha facilitado la Memoria del Alcalde con los reparos de fecha 11 de febrero de 2021.

Respecto a la carpeta “Enviados a la IGAE”, el Ayuntamiento justifica que no ha remitido a la Intervención General de la Administración del Estado lo solicitado en el apartado 2 (informe resumen anual del artículo 37 del Real Decreto 424/2017).



Respecto a la carpeta “Enviado al Tribunal de Cuentas”, facilita lo remitido a la Cámara de Cuentas (resoluciones adoptadas por el Presidente de la Corporación contrarias a reparos o con omisión de la función interventora y las anomalías en ingresos, es decir, lo solicitado en el punto 3 de esta carpeta).

Entre la documentación que se incorpora el expediente consta escrito del Ayuntamiento reclamado comunicando a este Consejo que se ha notificado respuesta con fecha 30 de junio de 2021 a la solicitud de información presentada el día 12 de noviembre de 2020 por la persona reclamante, constando recepción por la misma ese mismo día. Considerando, pues, que el propósito de obtener esta información ha sido satisfecho y que se ha visto cumplida la finalidad de la transparencia de la información prevista en la LTPA, este Consejo no puede por menos que declarar, respecto a estos apartados, la terminación del procedimiento de la reclamación por desaparición sobrevenida de su objeto.

**Quinto.** Sin embargo, el Ayuntamiento no facilita a la persona interesada la totalidad de la documentación requerida sin hacer mención alguna a esta ausencia en sus alegaciones.

Respecto a la carpeta “Enviado al Presidente de la Entidad Local”, sólo facilita el informe resumen anual de control interno previsto en el artículo 37 del Real decreto 424/2017, que es el informe de fecha 11 de febrero de 2021, incluido en el acta del pleno de fecha 25 de febrero de 2021, pero no ha puesto a disposición de la persona ahora reclamante el informe definitivo de control financiero del artículo 36 ni los escritos de remisión y sus justificantes de entrega.

Respecto a la carpeta “Enviado al Pleno”, ha informado que no consta el primer apartado relativo al Plan de Acción del artículo 38 del Real Decreto 424/2017, y ha facilitado la Memoria del Alcalde con los reparos (11 de febrero de 2021), pero no los escritos de remisión y los justificantes de entrega.

Respecto a la carpeta “Enviados a la IGAE”, solo se pronuncia respecto a lo solicitado en el apartado 2 (informes resumen anual del artículo 37 del Real Decreto 424/2017) para justificar que no lo ha remitido a la Intervención General de la Administración del Estado, pero no se pronuncia ni justifica la causa de no remisión de los informes contables e informes de auditoría de Cuentas Anuales del artículo 36 del Real Decreto 424/2017, ni sobre el Plan de Acción del artículo 38 del Real Decreto 424/2017, ni los escritos de remisión y justificantes de entrega de los mismos.



Respecto a la carpeta “Enviado al Tribunal de Cuentas”, el Ayuntamiento reclamado se refiere a la documentación remitida al órgano fiscalizador en Andalucía, la Cámara de Cuentas. Y facilita a la persona interesada las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Corporación contrarias a reparos o con omisión de la función interventora y las anomalías en ingresos, es decir, lo solicitado en el punto 3 de esta carpeta, pero no menciona causa para no remitir lo solicitado en los restantes puntos (lo remitido al Tribunal de Cuentas según los epígrafes II.1 de la Resolución de 10 de julio de 2015 de la Presidencia del Tribunal de Cuentas y epígrafes II.1 y III de la Resolución de 15 de enero de 2020), y los escritos de remisión y justificantes de entrega de los mismos.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, y no habiendo sido alegada por el Ayuntamiento ningún límite ni causa de inadmisión que justifique retener la misma, este Consejo no puede sino estimar parcialmente la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información a la que hicimos referencia en el anterior fundamento jurídico. El Ayuntamiento debe, por tanto, facilitar a la persona interesada la información objeto de su solicitud que no ha aportado.

En concreto, debe facilitar lo siguiente:

Respecto a la carpeta “Enviado al Presidente de la Entidad Local”, el informe definitivo de control financiero del artículo 36 y los escritos de remisión y sus justificantes de entrega.

Respecto a la carpeta “Enviado al Pleno”, los escritos de remisión y los justificantes de entrega.

Respecto a la carpeta “Enviados a la IGAE”, los informes contables e informes de auditoría de Cuentas Anuales del artículo 36 del Real Decreto 424/2017, y el Plan de Acción del artículo 38 del Real Decreto 424/2017, así como los escritos de remisión y justificantes de entrega de los mismos.

Respecto a la carpeta “Enviado al Tribunal de Cuentas”, lo previsto en los epígrafes II.1 de la Resolución de 10 de julio de 2015 de la Presidencia del Tribunal de Cuentas y epígrafes II.1 y III de la Resolución de 15 de enero de 2020, y los escritos de remisión y justificantes de entrega de los mismos.

En la hipótesis de que no exista alguno de los extremos de la solicitud de información, deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante. En concreto, en su solicitud de información el ahora reclamante solicitaba los datos relativos “a los años 2016,



2017, 2018, 2019 y hasta el día de hoy". En su respuesta el Ayuntamiento puntualiza que el Real Decreto 424/2017 "entró en vigor el 1 de julio de 2018". En el supuesto de que no se disponga de esta información relativa a años anteriores, el Ayuntamiento deberá asimismo transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información se entregará previa ocultación de los datos personales que pudiera contener (artículo 15.4 LTBG). 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.

**Sexto.** Respecto a la última de las carpetas solicitadas, referida a los documentos enviados "según art. 5.2 y 36.1 R.D. 424/2017", el Ayuntamiento considera que dichos datos son "información protegida, no susceptibles de remisión a cualquier tercero, salvo que exista un interés legítimo" por lo que no facilita los mismos.

El apartado segundo del artículo 5 del Real Decreto 424/2017 establece lo siguiente:

*"2. Cuando en la práctica de un control el órgano interventor actuante aprecie que los hechos acreditados o comprobados pudieran ser susceptibles de constituir una infracción administrativa o dar lugar a la exigencia de responsabilidades contables o penales lo pondrá en conocimiento del órgano competente, de acuerdo con las reglas que se establecen a continuación:*

*"a) Cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito, las responsabilidades se exigirán ante los Tribunales de Justicia competentes y se tramitarán por el procedimiento ordinario aplicable, sin perjuicio de que el Tribunal de Cuentas conozca, en el ámbito de sus competencias, de aquellos hechos que hayan originado menoscabo de fondos públicos.*

*"b) En el caso de hechos que pudieran ser constitutivos de infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria de las previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que no siendo constitutivas de delito afecten a presuntos responsables comprendidos en el ámbito de aplicación de la citada ley, dará traslado de las actuaciones al órgano competente, sin*



*perjuicio de poner los hechos en conocimiento del Tribunal de Cuentas por si procediese, en su caso, la incoación del oportuno procedimiento de responsabilidad contable.*

*“c) En los restantes casos no comprendidos en los epígrafes a) y b) anteriores, se estará con carácter general a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y en la Ley 7/1988, del 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas”.*

Por su parte, el primer apartado del artículo 36 del Real Decreto 424/2017 prevé, en su segundo párrafo, la remisión a dichos órganos de los informes definitivos de control financiero cuando en dichos informes se aprecie la existencia de hechos que puedan dar lugar, indiciariamente, a las responsabilidades que en él se describen.

La justificación empleada por el Ayuntamiento para denegar el acceso a la documentación requerida es el carácter protegido de la información que se pretende, pero sin argumentar adecuadamente dicho extremo.

El derecho de acceso a la información pública solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Así lo establece el apartado 2 del artículo 14 LTAIBG: “[l]a aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso” (en términos idénticos, el art. 25.2 LTPA). La lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.2 LTPA) conduce a que la aplicación de los límites se articule como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos. En efecto, tal y como hemos declarado en anteriores resoluciones:

*“[...] la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los “contenidos o documentos” [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio «concreto, definido y evaluable» en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias*



*concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información” (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º y 120/2016, FJ 3º)”.*

Del listado de límites previstos en el artículo 14 LTBG, los previstos en el apartado e) (*La prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*), apartado g) (*Las funciones administrativas de vigilancia, inspección*), o apartado h) (*Los intereses económicos y comerciales*) probablemente podrían haber sido invocados y justificada su aplicación al caso concreto, especialmente si los procedimientos abiertos para la investigación de los hechos denunciados hubieran estado en curso en el momento de la presentación de la solicitud.

Por otra parte, en tanto en cuanto la información contendrá probablemente datos de carácter personal, también podría resultar de aplicación lo previsto en el artículo 15 LTBG. Esto implica necesariamente la aplicación el artículo 26 LTPA, que es el precepto que nuestra Ley dedica a la protección de datos personales en el marco del ejercicio del derecho de acceso a la información pública: *"De conformidad con lo previsto en la legislación básica de acceso a la información pública, 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"*. Se trata, como es palmario, de una norma de remisión dinámica, por lo que la referencia a la Ley Orgánica 15/1999 ha de entenderse efectuada a la actualmente vigente Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD).

Y, como es sabido, es el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), la disposición que se encarga específicamente de regular la relación entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de los datos de carácter personal.

El referido artículo 15 LTAIBG configura un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende. El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del artículo 15.1 LTAIBGD -ideología, afiliación sindical, religión y creencias-, toda vez que *"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"*. Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 15.1





LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor), ya que *“el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley”*.

En un segundo nivel de protección, el artículo 15.2 LTBG incluye los datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado, para lo que establece una regla general de accesibilidad, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

Para el resto de datos personales (artículo 15.3 LTBG), la Ley establece una regla general de ponderación de los intereses en juego, a la que añade cuatro criterios de interpretación para aplicar a esa ponderación.

En el caso que nos ocupa, el órgano no ha invocado expresamente la existencia de datos personales, pero en cualquier caso, no ha justificado debidamente la aplicación del citado artículo 15 a cualquiera de las categorías de datos indicadas anteriormente.

Por lo indicado anteriormente, este Consejo considera que el Ayuntamiento no aplicó debidamente la normativa de transparencia en lo que corresponde a esta petición. Este Consejo desconoce el contenido de la información solicitada, ya que el órgano se limitó a indicar que *“... es información protegida, no susceptibles de remisión a cualquier tercero, salvo que exista un interés legítimo”*. Esto impide que podamos pronunciarnos con exactitud sobre las actuaciones que el Ayuntamiento debe realizar, por lo que debemos plantear las diversas hipótesis que pueden ocurrir.

**Séptimo.** En primer lugar, en el caso de que la información contenga datos de carácter personal, este Consejo considera que la información sería accesible previa ocultación de los datos que permitieran la identificación de las personas físicas que pudieran haber incurrido en responsabilidades administrativas, contables o penales, por los motivos que se indican a continuación.

Si los hechos denunciados fueron finalmente objeto de un procedimiento sancionador, disciplinario o judicial, nos encontraríamos con el supuesto previsto en el artículo 15.1 LTBG (*“datos personales relacionados con la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor”*), que exige para el acceso a la información el consentimiento expreso del afectado o una norma con rango de ley que lo ampare. No



constando la existencia ni de uno ni de otra, no procedería conceder el acceso, salvo que la información estuviera previamente disociada, tal y como establece el artículo 15.4 LTBG.

En el caso de que los hechos denunciados no supusieran la apertura de un procedimiento sancionador, disciplinario o judicial, o bien concluyeran sin imponer sanción alguna, los datos personales contenidos estarían incluidos en el artículo 15.3 LTBG. En este caso, la ponderación a realizar por el Ayuntamiento exigiría que este otorgara a las personas afectadas, con carácter previsto, el trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 LTBG (*"Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación"*). Por ello, el Ayuntamiento debería retrotraer el procedimiento de resolución de la solicitud al momento en el que conceda el trámite de alegaciones previsto en el mencionado art. 19.3 LTAIBG, debiendo informar a la persona solicitante de esta circunstancia. Y tras lo cual se continúe el procedimiento hasta dictarse la Resolución correspondiente.

El Ayuntamiento debería ordenar la retroacción del procedimiento en el plazo máximo de diez días desde la notificación de esta Resolución. Y deberá resolver el procedimiento en el plazo máximo de resolución previsto en la normativa que le resulte de aplicación, contado igualmente desde la notificación de esta Resolución, sin perjuicio de la suspensión del plazo derivada del artículo 19.3 LTAIBG.

La resolución que ponga fin a dicho procedimiento podrá ser reclamada potestativamente ante este Consejo, circunstancia que deberá ponerse de manifiesto en su notificación en aplicación de lo previsto en el 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

**Octavo.** En segundo lugar, en el supuesto de que el Ayuntamiento considerara que resultaba de aplicación alguno de los límites previstos en el artículo 14, deberá igualmente retrotraer el procedimiento en los términos indicados en el fundamento jurídico anterior, si la información pudiera afectar a los derechos o intereses legítimos de las personas físicas o jurídicas incluidas en dicha información.

**Noveno.** En tercer lugar, si la información solicitada no existiera, el Ayuntamiento deberá informar expresamente de esta circunstancia al reclamante.





**Décimo.** En resumen, el Ayuntamiento deberá:

1. Poner a disposición del reclamante la siguiente información:
  - a) Respecto a la carpeta “Enviado al Presidente de la Entidad Local”, el informe definitivo de control financiero del artículo 36 y los escritos de remisión y sus justificantes de entrega.
  - b) Respecto a la carpeta “Enviado al Pleno”, los escritos de remisión y los justificantes de entrega.
  - c) Respecto a la carpeta “Enviados a la IGAE”, los informes contables e informes de auditoría de Cuentas Anuales del artículo 36 del Real Decreto 424/2017, y el Plan de Acción del artículo 38 del Real Decreto 424/2017, así como los escritos de remisión y justificantes de entrega de los mismos.
  - d) Respecto a la carpeta “Enviado al Tribunal de Cuentas”, lo previsto en los epígrafes II.1 de la Resolución de 10 de julio de 2015 de la Presidencia del Tribunal de Cuentas y epígrafes II.1 y III de la Resolución de 15 de enero de 2020, y los escritos de remisión y justificantes de entrega de los mismos.

En la hipótesis de que no exista alguno de los extremos de la solicitud de información, deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante. En concreto, en su solicitud de información el ahora reclamante solicitaba los datos relativos “a los años 2016, 2017, 2018, 2019 y hasta el día de hoy”. En su respuesta el Ayuntamiento puntualiza que el Real Decreto 424/2017 “entró en vigor el 1 de julio de 2018”. En el supuesto de que no se disponga de esta información relativa a años anteriores, el Ayuntamiento deberá asimismo transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

2. Respecto a la carpeta “según art. 5.2 y 36.1 R.D. 424/2017”, el Ayuntamiento deberá actuar conforme a los indicado en los Fundamentos Jurídicos Séptimo, Octavo y Noveno, según el tipo de información de que se trate.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos se dicta la siguiente



## RESOLUCIÓN

**Primero.** Estimar parcialmente la reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) por denegación de información pública, sin perjuicio de lo que se indica a continuación.

**Segundo.** Instar al Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) a que en el plazo de diez días desde la notificación de esta Resolución, ponga la información indicada en el Fundamento Jurídico Décimo, apartado 1, a disposición de la persona reclamante, según lo indicado en el Fundamento Jurídico Quinto.

**Tercero.** Instar al Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) a que proceda a las actuaciones indicadas en el Fundamento Jurídico Décimo, apartado 2, en los términos de los Fundamentos Jurídicos Séptimo, Octavo y Noveno.

**Cuarto.** Declarar la terminación del procedimiento derivado de la reclamación presentada contra el Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga), al haber puesto a su disposición parte de la información solicitada durante la tramitación del procedimiento, en los términos indicados en el Fundamento Jurídico Cuarto.

**Quinto.** Instar al Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) 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.