



RESOLUCIÓN 798/2023 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	573/2023
Persona reclamante	XXX
Entidad reclamada	Ayuntamiento de San Martín del Tesorillo (Cádiz)
Artículos	2 a) y 24 LTPA
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 27 de julio de 2023 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del 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 20 de marzo de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

"Copia de la documentación presentada para la actividad desarrollada en el inmueble sito en (dirección), con referencia catastral [...]".

2. La entidad reclamada contestó la petición el 23 de marzo de 2023 con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

"RESUELVO

"PRIMERO. Admitir a tramite la solicitud de información descrita en los antecedentes, indicando que la documentación solicitada no consta en los archivos de esta Administración.

"SEGUNDO. Remitir al Ayuntamiento de Jimena de la Frontera solicitud de acceso a la información presentada por [nombre y apellidos de la persona reclamante].

3. Con fecha 17 de julio de 2023 la persona reclamante presenta nueva solicitud de información, en los siguientes términos:

"Expone

Que en fecha 20 de marzo pasado solicitó documentación que constara en esta administración pública para la actividad desarrollada en (dirección), recibiendo contestación negativa, al no constar en la misma, y remitiendo al Ayuntamiento de Jimena de la Frontera idéntica solicitud. Que ha recibido contestación del Ayuntamiento de Jimena de la Frontera en el mismo sentido





negando la existencia de documentación alguna. Que al parecer se viene desarrollando actividad sujeta a licencia conforme al art. 18 del Decreto 94/2010, de 20 de julio, de desarrollo de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto, sin que esta administración pública haya realizado ninguna comprobación pese a constarles, al menos desde la fecha de mi solicitud, que no existe documentación para la misma.

"Solicita

"Se le remita información sobre las actuaciones realizadas en base al conocimiento de la inexistencia de documentación de la citada actividad o, en su caso, información sobre los motivos de la exención de cualquier tipo de requisito o licencia de determinadas actividades en este municipio".

Tercero. Sobre la reclamación presentada

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

"Que se tenga por presentada esta RECLAMACIÓN contra la negativa del Ayuntamiento de San Martín del Tesorillo a informar sobre la existencia o no de documentación relativa a las medidas adoptadas tras tener conocimiento de actividades sin licencia en su término municipal".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 22 de agosto de 2023 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 23 de agosto de 2023 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 30 de agosto de 2023 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información.

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, salvo que esté previsto en la legislación sectorial que corresponda un plazo inferior, será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, prorrogable por igual período en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera. Dicha ampliación será notificada a la persona solicitante (artículo 33 de la Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización de la Entidad Local Autónoma de San Martín del Tesorillo).

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.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 27 de julio de 2023, y la reclamación fue presentada con esa misma fecha, por lo que no había iniciado el plazo para interponer la reclamación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 LTPA en relación con 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”*).

Este hecho supondría la inadmisión de la reclamación al haberse presentado anticipadamente al inicio del plazo para reclamar ante este Consejo. Sin embargo, tras nuestra Resolución 773/2022 y otras similares (Resolución 774/2022, 775/2022 y 788/2022), este Consejo ha modificado su doctrina sobre las reclamaciones presentadas antes de la finalización del plazo máximo de resolución, que tal y como ocurre en este caso, deben admitirse a trámite. A modo de resumen, tal y como se indica en la Resolución 773/2022:

“Por lo tanto, y a la vista del razonamiento antes indicado y de los pronunciamientos judiciales reproducidos, aunque se reconociera que la presentación de la reclamación formulada fue anticipada, el criterio más favorable para la persona interesada y que evita una interpretación demasiado rigorista y formalista que deje vacío de contenido el derecho a reclamar, permite considerar que tal reclamación es subsanable por el mero transcurso del tiempo, lo que unido al principio básico de economía procesal, determina que deba admitirse la reclamación formulada.”

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”* [art. 2 a) LTPA].



Según establece el artículo 24 LTPA, “[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley”. Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el “principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley”.

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...” (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

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

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

“Se le remita información sobre las actuaciones realizadas en base al conocimiento de la inexistencia de documentación de la citada actividad o, en su caso, información sobre los motivos de la exención de cualquier tipo de requisito o licencia de determinadas actividades en este municipio”.

La entidad reclamada contestó la solicitud denegando el acceso al entender que “la solicitud realizada no es un acceso a la información”.

Conforme a lo establecido en el artículo 2.a) LTPA, ya reproducido, el concepto legal de “información pública” delimitado por la normativa de transparencia, así como la regla general de acceso que



vertebra la misma, presupone y exige la existencia real y efectiva de un contenido o documento que obre en poder del sujeto obligado con ocasión del ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

Como se ha puesto de manifiesto en el Antecedente Segundo de la presente resolución, la persona reclamante solicitó con anterioridad información relativa a *“la documentación presentada para la actividad desarrollada en el inmueble sito en C/Las Vegas 3, con referencia catastral [...]”*. A ello contestó la entidad reclamada poniendo de manifiesto que no consta documentación al respecto en sus archivos, remitiendo al Ayuntamiento de Jimena de la Frontera la solicitud de acceso a la información presentada por la persona reclamante.

Ante tal respuesta, la persona reclamante el 17 de julio de 2023 se dirige de nuevo a la entidad reclamada exponiendo que *“...al parecer se viene desarrollando actividad sujeta a licencia conforme al art. 18 del Decreto 94/2010, de 20 de julio, de desarrollo de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto, sin que esta administración pública haya realizado ninguna comprobación pese a constarles, al menos desde la fecha de mi solicitud, que no existe documentación para la misma”* y solicita que se le remita *“información sobre las actuaciones realizadas en base al conocimiento de la inexistencia de documentación de la citada actividad o, en su caso, información sobre los motivos de la exención de cualquier tipo de requisito o licencia de determinadas actividades en este municipio”*

Respecto a la información sobre las actuaciones que hubieran podido llevarse a cabo por la entidad reclamada tras el conocimiento de la inexistencia de documentación de la actividad desarrollada en el inmueble identificado en la solicitud formulada el 17 de julio de 2023, y que, según parecer de la persona reclamante, viene realizándose sin licencia, no podemos acoger el criterio mantenido por la entidad reclamada de que *“la solicitud realizada no es un acceso a la información”*. A juicio de este Consejo lo solicitado es *“información Pública”*, al tratarse de documentos o contenido que deberían obrar en poder de la entidad reclamada, y que habrían sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

Debe tenerse en cuenta que el amplio concepto de información pública incluye tanto documentos como contenidos que obren en poder del sujeto obligado. Además, conviene tener en cuenta el concepto de reelaboración contenido en el artículo 18.1. c) LTAIBG y precisado por la jurisprudencia, que se relaciona íntimamente con la definición del concepto de información pública (Sentencia del Tribunal Supremo núm. 306/2020, de 3 de marzo):

“Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal



de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976. De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración”

Por otra parte, este Consejo ha manifestado en anteriores resoluciones la necesidad de que el órgano o entidad interpelada realice un esfuerzo razonable para la localización de la información solicitada. Así, en la Resolución 151/2019, de 10 de mayo, afirmábamos:

“[...] la legislación de transparencia reclama de las autoridades públicas que desplieguen el esfuerzo razonablemente posible para atender las solicitudes de información y, en consecuencia, puedan responder, en los plazos previstos, de forma completa y ajustada a los términos de las peticiones formuladas por la ciudadanía. Las entidades sujetas a las exigencias de lo que se ha dado en denominar “publicidad pasiva”, y por tanto responsables de su cumplimiento [art. 6 c) LTPA], deben realizar una tarea de búsqueda de los “contenidos o documentos” que obren en su poder y se hayan elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, con independencia de cuál sea su “formato o soporte” [art. 2 a) de la LTPA]. Los sujetos obligados, en suma, han de estar en condiciones de acreditar que sus esfuerzos de búsqueda de la información han sido rigurosos y exhaustivos y que han explorado todas las vías razonables para localizar los contenidos o documentos requeridos.”

Y en este caso, habría bastado que la entidad informara sobre si ha realizado o no actuación alguna, y en caso positivo, una mera indicación de las mismas.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo debe estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

Debemos advertir que en el supuesto de que por la entidad reclamada no se hubiera llevado a cabo ninguna actuación tras “...el conocimiento de la inexistencia de documentación de la citada actividad”, la satisfacción del derecho de acceso a la información pública del solicitante exigiría que la petición sea resuelta expresamente manifestando de forma explícita tal circunstancia. Con carácter general, una resolución en la que se comunique a quien ejerce su derecho de acceso a la información pública que una determinada información solicitada no existe, responde expresamente a la petición realizada.

2. En relación con la solicitud de información relativa a la *"información sobre los motivos de la exención de cualquier tipo de requisito o licencia de determinadas actividades en este municipio"*, debemos realizar una aclaración. De la redacción literal de la solicitud, parece que se trata de acceder a la normativa que regule las exenciones a requisitos o licencia en el municipio, que previsiblemente



debe contener los motivos que justifican estas supuestas exenciones. La entidad deberá por tanto facilitar esta normativa, o en su caso, informar expresamente de su inexistencia.

3. Por último, se ha de indicar que en la parte expositiva de la solicitud de información de la que trae causa la reclamación que ahora se está resolviendo, se advierte "*que al parecer se viene desarrollando actividad sujeta a licencia conforme al art. 18 del Decreto 94/2010, de 20 de julio, de desarrollo de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto, sin que esta administración pública haya realizado ninguna comprobación pese a constarles, al menos desde la fecha de mi solicitud, que no existe documentación para la misma*".

No se entiende la invocación realizada por el solicitante de la información de la normativa expresamente citada, pues tanto la Ley 16/2009, de 22 de julio, como el Decreto de desarrollo es normativa aplicable exclusivamente en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.



La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

"Se le remita información sobre las actuaciones realizadas en base al conocimiento de la inexistencia de documentación de la citada actividad o, en su caso, información sobre los motivos de la exención de cualquier tipo de requisito o licencia de determinadas actividades en este municipio".

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

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Esta resolución consta firmada electrónicamente.