



RESOLUCIÓN 853/2021, de 21 de diciembre Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Artículos: 2 y 24 LTPA

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Marchal (Granada), por denegación de información pública.

Reclamación: 210/2021

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 y buen gobierno (LTBG)

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, LBRL

ANTECEDENTES

Primero. La persona interesada presentó, el 25 de enero de 2021, la siguiente solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Marchal (Granada):

“EXPONGO:

“Al amparo y bajo la potestad que me es otorgada y que emana de la Ley 19/2013, de 19 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de la Ley 1/2014, de 24 de junio de Transparencia Pública de Andalucía y por último, de la propia Normativa Local aprobada en dicha materia y publicitada en el B.O.P. a fecha 10 de febrero de 2016 así como lo establecido al respecto en la Ley 7/1985 de 2 de abril,



“SOLICITO:

“-DECLARACIÓN DE BIENES DEL SR. ALCALDE,EJERCICIO 2019.

“-DECLARACIÓN DE BIENES DEL SR. ALCALDE,EJERCICIO 2011.

“-DECLARACIÓN DE BIENES DE LOS SEÑORES CONCEJALES DEL EQUIPO DE GOBIERNO (PP), EJERCICIOS 2018 Y 2019.

“-EXPEDIENTES RELATIVOS A LA CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE DÍA «SANTO CRISTO DE LOS MILAGROS». SUBVENCIONES RECIBIDAS, ASÍ COMO LA TOTALIDAD DE LOS CONTRATOS MAYORES,MENORES Y CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN QUE OBREN EN PODER DE ESTE AYUNTAMIENTO.

“-EXPEDIENTES RELATIVOS A LA SUBVENCIÓN F.E.D.E.R. CONCEDIDA A ESTE AYUNTAMIENTO POR UN IMPORTE DE 72.000€ (MÁS 48.000€ DE APORTACIÓN MUNICIPAL),PARA EL CONCEPTO «EMBELLECIMIENTO Y ACONDICIONAMIENTO DEL BARRIO CARABANCHEL». TOTALIDAD DE LOS CONTRATOS MAYORES,MENORES Y CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN QUE OBREN EN PODER DE ESTE AYUNTAMIENTO”.

Segundo. El 3 de marzo de 2021 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la ausencia de respuesta del Ayuntamiento a la solicitud de información.

Tercero. Con fecha 19 de marzo de 2021, 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 22 de marzo de 2021 a la Unidad de Transparencia respectiva. Asimismo, el 25 de marzo de 2021 se dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación.

Cuarto. Con fecha 30 de marzo de 2021 tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento reclamado comunicando lo siguiente:

“En relación a la reclamación formulada por D. *[nombre de la persona interesada]* acerca de la «negativa por activa y por pasiva» de consulta de documentos solicitados por éste al Ayuntamiento de Marchal, declarar que nunca ha sido intención de esta Administración



denegar el acceso a la información solicitada, ahora bien, los exiguos medios personales con los que cuenta el Ayuntamiento, el hecho de que en la fecha en que se solicitó la documentación se estuvieran ultimando expedientes relevantes y decisivos para la actividad del Ayuntamiento y que estuviese previsto el posible traslado por concurso de la Secretaria-Interventora, hecho que finalmente tuvo lugar el pasado día 18 de marzo hicieron que todos los esfuerzos del personal de este Ayuntamiento se centrasen en dejar resueltos estos expedientes antes de su marcha ya que la sustitución de esta importante figura del Ayuntamiento no es inmediata, y deja en suspenso todos aquellos trámites que la intervención de este cargo requiere.

“De otro lado, la grave situación epidemiológica de la comarca de Guadix a la que pertenece Marchal, requiere que se extremen las medidas precautorias y así, tal como establecen los protocolos sanitarios, no está permitido el acceso a dependencias municipales a personas que no sean trabajadores del Ayuntamiento. No obstante, en cuanto la situación lo permita, D. *[nombre de la persona interesada]* podrá consultar toda aquella documentación que ha solicitado como así ocurrió el pasado día 2 de julio de 2020 con el expediente de aprobación provisional de los presupuestos 2020 y cuya consulta nos solicitó el 26 de junio de 2020”.

Quinto. Hasta la fecha no consta a este Consejo la puesta a disposición de la información por parte del Ayuntamiento a la persona interesada.

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. Antes de abordar el examen de la reclamación, hemos de señalar que la ausencia de respuesta a una solicitud de información pública constituye un incumplimiento de la exigencia prevista en el artículo 32 LTPA, que dispone que las solicitudes *“deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible”*, que en lo que hace al órgano concernido sería de un mes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20.1 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG).

A este respecto, no resulta inoportuno recordar que todos los órganos y entidades incluidos en el ámbito de aplicación de la LTPA están obligados a resolver expresamente en plazo las solicitudes de acceso a información pública que les sean planteadas, y que el incumplimiento de la obligación de resolver en plazo puede ser constitutiva de infracción, según dispone el régimen sancionador de la LTPA.

Otra consecuencia directa de la ausencia de respuesta en plazo es la producción de un acto presunto de denegación de la solicitud planteada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.4 LTAIBG, y contra dicho acto se interpone la reclamación que ahora hemos de analizar.

Tercero. 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.

Efectivamente, tal y como tuvimos oportunidad de declarar ya en la Resolución 42/2016 y venimos desde entonces reiterando (así, por ejemplo, Resolución 451/2018, FJ 5º), nuestro régimen de acceso a la información pública se asienta sobre la siguiente premisa:

“Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la denegación o limitación del acceso” (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). Se presume, pues, la publicidad de los ‘contenidos o documentos’ que obren en poder de las Administraciones y ‘hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones’



[art. 7 b) de la LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración —y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información— la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite que justifique la denegación del acceso a la misma” (Fundamento Jurídico Tercero).

Por su parte, este criterio es el que asimismo comparten los órganos jurisdiccionales, como lo ponen de manifiesto las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) n.º 1547/2017, de 16 de octubre; Sentencia 344/2020, de 10 de marzo y 748/2020, de 11 de junio: *“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”*. Y prosigue la citada Sentencia n.º 748/2020 que *“la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad”*.

Cuarto. El objeto de la solicitud que está en el origen de la presente reclamación era conocer, por un lado, la declaración de bienes del Alcalde (ejercicios 2019 y 2011) y de los Concejales del Equipo de Gobierno (ejercicios 2018 y 2019), y por otro lado, los expedientes de la construcción del Centro de Día “Santo Cristo de los Milagros” y de la subvención FEDER concedida al Ayuntamiento (para “Embellhecimento y acondicionamiento del barrio Carabanchel”) y en respecto a ambos expedientes los “contratos mayores, menores y criterios de adjudicación”.

Como es sabido, mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la ciudadanía puede solicitar toda suerte de *“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]. Y, a la vista de los amplios términos en que se expresa el transcrito precepto, no cabe albergar la menor duda de que la información solicitada constituye inequívocamente *“información pública”* a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia.

En primer lugar, en relación con la petición de la declaración de bienes de las personas representantes locales, se ha de indicar que estos datos tienen carácter público y deberían



estar publicados (artículo 75.7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, LBRL). En el mismo sentido se pronuncia la propia LTPA, cuyo artículo 11 e) recoge las obligaciones de publicidad activa para los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación. Se trata pues, de una obligación legal que refuerza la rendición de cuentas en el ámbito público.

Dado que la información reclamada por la persona interesada coincide con la que debe publicarse, parece obvio que en este punto corresponde estimar la reclamación presentada e instar al Ayuntamiento a que proporcione el acceso a estos datos en los términos en los que han sido solicitados.

En todo caso, debemos matizar que el artículo 75.7 LBRL establece que dichas declaraciones se realizarán antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho. Por ello, en el caso de que la información no existiera, la respuesta del Ayuntamiento deberá indicar expresamente esta circunstancia.

Quinto. En segundo lugar y en relación con la pretensión de conocer los expedientes de la construcción del Centro de Día y de la subvención FEDER concedida al Ayuntamiento, es innegable la relevancia pública de la información solicitada 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].

Y a este respecto, no resulta inoportuno recordar que, en materia de contratación pública, las exigencias de transparencia de la información cobran una particular relevancia, pues, además de suponer un evidente gasto de fondos públicos, se trata de un sector de la gestión pública que ha de ajustarse a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos. No es de extrañar, por tanto, que en el catálogo de obligaciones de publicidad activa el artículo 15 a) LTPA incluya la siguiente información:

“Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones y prórrogas del contrato y la indicación de los procedimientos que han quedado desiertos, los supuestos de resolución de contrato o declaración de nulidad, así como los casos de posibles revisiones de precios y cesión de contratos. Igualmente, serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos y las subcontrataciones que se realicen con mención de las personas adjudicatarias”.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en dicho concepto, y no habiendo alegado el Ayuntamiento reclamado ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo no puede sino estimar la reclamación de conformidad con la regla general de acceso a la información pública a la que aludimos *supra* en el anterior fundamento jurídico.

La información se pondrá a disposición previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTBG), y que no estén relacionados con el objetivo de la solicitud (DNI, direcciones particulares, estado civil, etc.).

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 documentación referida, el Ayuntamiento deberá transmitir expresamente esta circunstancia al ahora reclamante.

Sexto. En cualquier caso, a pesar de lo dispuesto en los fundamentos jurídicos anteriores, concurre en el presente caso una circunstancia que impide que este Consejo pueda ahora resolver directamente el fondo del asunto e inste ya al Ayuntamiento reclamado a que proporcione la información solicitada. En efecto, tras examinar el expediente, se constata que el acceso a parte de la información solicitada puede afectar a los derechos o intereses legítimos de terceras personas, concretamente en lo referente a la información contenida en los expedientes de contratación que no haya sido publicada o debido ser publicada en cumplimiento de la normativa de contratación pública y de transparencia. Y además, se ha podido comprobar que no consta la concesión del trámite de alegaciones a estos terceros afectados.

Este trámite resulta determinante para permitir a los afectados por la difusión de la información alegar lo que a sus derechos e intereses convenga; razón por la cual el artículo 19.3 LTAIBG se expresa en términos inequívocamente imperativos: *“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”*.

En consecuencia, considerando que quedan perfectamente identificados para la Administración reclamada los terceros que pueden resultar afectados por la información referente a la solicitud de información, y no constando a este Consejo que se haya concedido dicho trámite, procede retrotraer el procedimiento de resolución de la solicitud al momento en el que el Ayuntamiento reclamado 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 reclamado deberá 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.

Este Consejo debe aclarar que la retroacción se realizará para aquella parte de la información cuyo acceso pudiera afectar a los derechos o intereses legítimos de terceras personas. Esta afección no ocurrirá para aquella parte de la información que está ya publicada o bien debió estar ya publicada en cumplimiento de la obligación de publicidad activa prevista en el artículo 15 a) LTPA antes citada, o bien de la normativa de contratación pública. Dado que el Ayuntamiento no ha remitido el expediente, este Consejo no puede evaluar el tipo de contratación que se realizó, y por tanto, determinar qué información debió estar publicada.

Séptimo. En resumen, el Ayuntamiento deberá:

1. Poner a disposición del reclamante la siguiente información, en los términos del Fundamento Jurídico Cuarto y Quinto:

a) Declaración de bienes del Sr. Alcalde, ejercicio 2019.

b) Declaración de bienes del Sr. Alcalde, ejercicio 2011.

c) Declaraciones de bienes de los concejales del equipo de gobierno de los ejercicios 2018 y 2019.

d) Subvenciones recibidas para la construcción del Centro de Día "Santo Cristo de los Milagros", en los términos del Fundamento Jurídico Quinto.

e) Información contenida en los expedientes de contratación relativos a la construcción del Centro de Día "Santo Cristo de los Milagros", que no afecte a los derechos o intereses de terceras personas, incluida aquella que estuvo o debió estar publicada en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa contenidas en la LTPA o de la normativa de contratación pública, en los términos del Fundamento Jurídico Quinto.



f) Información contenida en los expedientes relativos a la subvención FEDER para el embellecimiento y acondicionamiento del barrio Carabanchel, que no afecte a los derechos o intereses de terceras personas, incluida aquella que estuvo o debió estar publicada en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa contenidas en la LTPA o de la normativa de contratación pública, en los términos del Fundamento Jurídico Quinto.

2. Retrotraer el procedimiento al trámite de alegaciones a terceras personas previsto en el artículo 19.3 LTBG para aquella información cuyo acceso pueda afectar a los derechos o intereses legítimos de terceras personas, en los términos del Fundamento Jurídico Sexto.

Octavo. Este Consejo deber realizar una apreciación sobre las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento respecto a la imposibilidad de acceder al Ayuntamiento por parte de personas que no trabajen en el mismo.

El artículo 22 LTBG establece la vía electrónica como forma preferente de acceso, y a la vista de la solicitud presentada, el ahora reclamante no solicitó una forma específica de acceso ni el Ayuntamiento ha manifestado los motivos que justificaban la modificación de la forma solicitada. Por ello, el acceso deberá formalizarse a través de la vía electrónica, salvo que el Ayuntamiento entendiera justificada la modificación de esta vía si se cumplen y motivan los requisitos exigidos en el artículo 34 LTPA, que no parecerían resultar de aplicación a la vista del reducido volumen de la información solicitada.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Marchal (Granada) por denegación de información pública.

Segundo. Instar al Ayuntamiento de Marchal (Granada) a que, en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, proceda a realizar las actuaciones previstas en el Fundamento Jurídico Séptimo.

Tercero. Instar al Ayuntamiento de de Marchal (Granada) 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