



León, a 29 de febrero de 2016



Expte.: Consulta 0001/2016

Ilmo. Sr.:

Con fecha 8 de febrero de 2016, se ha recibido una consulta de ese Ayuntamiento en relación con el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En atención a la petición de V.I., a continuación se procede a dar respuesta a la consulta planteada en el ejercicio de la función atribuida a este Comisionado de Transparencia por el artículo 13.2, letra d), de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

I.- ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 8 de febrero y número 5/2016, tuvo entrada en el Registro del Comisionado de Transparencia de Castilla y León un escrito firmado por V.I. y registrado de salida en ese Ayuntamiento con fecha 4 de febrero y número 655/2016. En este escrito se plantean las siguientes cuestiones:

"¿Para poder autorizar el acceso a los citados expedientes sancionadores urbanísticos se precisa el consentimiento expreso del afectado?"

¿Qué interpretación se debe hacer de la Ley cuando se refiere a datos relativos a la comisión de infracciones administrativas que no conlleven amonestación pública del infractor?"

Segundo.- Como "Antecedentes" de las dos cuestiones señaladas se pone de manifiesto lo siguiente:



"El Ayuntamiento está recibiendo con cierta frecuencia, varias solicitudes por particulares ajenos al expediente, solicitudes de acceso a expedientes sancionadores urbanísticos, algunos de ellos con imposición de sanción y otros con resolución de archivo.

A la vista de lo establecido en el artículo 15.1. 2.º párrafo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que establece que si la información incluye datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública del infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley".

El precepto sobre el que se formula la consulta dispone lo que a continuación se transcribe:

"Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por un norma con rango de Ley".

Tercero.- La consulta se plantea en los términos generales señalados y se encuentra referida, por tanto, a la aplicación de la citada Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) a las solicitudes de acceso a expedientes sancionadores urbanísticos por personas que no reúnen la condición de interesado en los mismos.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Este Comisionado de Transparencia de Castilla y León es competente para responder a la consulta que ha sido planteada por ese Ayuntamiento, a través de su Alcalde, de conformidad con lo dispuesto en el precitado artículo 13.2 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (LTPCyL). Al respecto, no cabe duda de que esa Alcaldía es un órgano encargado de tramitar y resolver solicitudes de acceso a las información pública y, en consecuencia, tiene la facultad de plantear consultas que deben ser respondidas por este Comisionado.

Segunda.- Para dar respuesta a la consulta planteada, procede comenzar identificando la normativa aplicable a las solicitudes de acceso a expedientes sancionadores urbanísticos, puesto que la misma no se limita a la referida LTAIBG sobre la que versa estrictamente la consulta, sino que alcanza también a otras normas. En concreto, se pueden identificar las siguientes normas que han de ser debidamente consideradas con el objeto de contestar a esta consulta:



1. Capítulo III del título I de la LTAIBG.

En este capítulo, a través del cual se da cumplimiento al mandato contenido en el artículo 105 b) de la Constitución Española, se regula el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública. En este sentido, el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por la disposición adicional primera de la LTAIBG, dispone en su nueva redacción lo siguiente:

"Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación"¹.

2. Capítulo II del título I de la LTPCyL.

Este capítulo se abre con el artículo 5 donde se contiene una remisión a la Ley estatal en los siguientes términos:

"Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, en el capítulo III del título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en este capítulo".

3. Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD).

A los efectos que aquí nos interesan, procede destacar que el artículo 3. a) define el dato de carácter personal de la siguiente forma:

*"cualquier **información concerniente a personas físicas identificadas o identificables**".*

Por su parte, el artículo 7.5 de la Ley dispone lo siguiente:

*"Los **datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas** solo podrán ser incluidos en ficheros de las Administraciones Públicas competentes en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras".*

¹ El artículo 13, letra d), de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, reconoce a todos los ciudadanos con capacidad de obrar el derecho ante las Administraciones Públicas *"al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico"*. De acuerdo con su disposición final séptima, esta Ley entrará en vigor el 2 de octubre de 2016.



4. Real Decreto Legislativo 7/2005, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

En el artículo 5 de esta norma se reconocen, entre otros, los derechos de los ciudadanos a:

"c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora".

"d) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora".

"f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora".

Como desarrollo de esta última letra, el artículo 62 dispone lo siguiente:

"1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística".

5. Título VII de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL).

Dentro del mismo, cabe destacar el artículo 150 que, en relación con la acción pública, reitera el artículo estatal en términos muy similares:

"1. Será pública la acción para exigir ante los Órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Proyectos, Normas y Ordenanzas.

2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística".

6. Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL).

Su artículo 9 dispone lo siguiente:



"Las Administraciones públicas deben garantizar el acceso a la información urbanística a todas las personas, físicas y jurídicas, sin necesidad de que acrediten un interés determinado. No obstante, deben reconocer especial prioridad a los propietarios y demás afectados por cada actuación urbanística, así como a las entidades constituidas para la defensa de sus intereses".

Este principio general se desarrolla en el capítulo I del título VII del RUCyL (artículos 422 a 431). A los efectos que aquí nos ocupan interesa destacar lo dispuesto en el artículo 423.3:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, las Administraciones públicas pueden denegar el acceso a la información urbanística a quienes no tengan un interés directo, en los siguientes casos:

a) Cuando la información urbanística solicitada afecte a:

(...)

2.º Expedientes sujetos a un procedimiento administrativo sancionador.

(...)".

Tercera.- Comenzando con lo dispuesto en el artículo 12 de la LTAIBG, este precepto establece como principio general que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en la Ley.

De acuerdo con el artículo 13 de la misma Ley, por información pública se entiende:

"... los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

Este concepto de información pública coincide, en parte, con el contemplado en el Convenio núm. 205, de 18 de junio de 2009, del Consejo de Europa, sobre acceso a los documentos oficiales - artículo 1.2 b)-, incluyéndose dentro de aquel no solo el soporte de la información (el documento propiamente dicho) sino también el contenido del mismo, al margen de cuál sea su formato.

De acuerdo con la definición señalada, no es dudoso que los documentos integrantes de un procedimiento sancionador de naturaleza urbanística son información pública a cuyo acceso tienen derecho los ciudadanos en los términos previstos en la LTAIBG.

Cuarta.- Los artículos 14 y 15 de la LTAIBG establecen los límites del derecho de acceso a la información pública.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG) y la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la



LTAIBG, adoptaron con fecha 24 de junio de 2015 un criterio interpretativo de aplicación de los citados límites (CI/002/2015). A los efectos que aquí nos interesan, en este criterio interpretativo se afirma lo siguiente:

"El proceso de aplicación de estas normas (artículos 14 y 15 de la LTAIBG) comprende las siguientes etapas o fases sucesivas:

I. Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por estos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD).

II. En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información solo se podrá publicar o facilitar: (...) c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

(...)

Finalmente, una vez realizados los pasos anteriores, valorar si resultan de aplicación los límites previstos en el artículo 14.

(...)"

En atención a los argumentos parcialmente transcritos, el CTBG y la AEPD concluyeron lo siguiente:

"a) Los artículos 14 y 15 de la LTAIBG regulan los límites del derecho de acceso a la información que no operan de forma automática, sino que habrán de ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establecen la citada Ley y la LOPD.

b) El orden de ponderación opera desde el artículo 15 al 14 con los elementos que modulan la toma de decisiones.

(...)"

Quinta.- Considerando lo hasta aquí afirmado, procede interpretar el límite contenido en el artículo 15.1 2.º párrafo, en orden a determinar si es necesario contar con el consentimiento expreso



del afectado para conceder el acceso al contenido de expedientes sancionadores urbanísticos a terceros que no reúnen la condición de interesado en los mismos².

Para ello, debemos comenzar señalando que los documentos integrantes de un procedimiento sancionador, en trámite o finalizado, contienen datos relativos a la comisión de infracciones administrativas y, por tanto, el acceso a aquellos está sujeto, en principio, al límite de la previa obtención del consentimiento expreso del afectado previsto en el artículo 15.1, 2.º párrafo. Este precepto sigue, con carácter general, el mismo criterio que mantenía el artículo 37.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, donde la posibilidad de acceso a los documentos de carácter sancionador se limitaba a los propios afectados.

Sin embargo, este límite no opera en dos supuestos, de los cuales solo uno de ellos resulta aplicable en el caso de los procedimientos sancionadores urbanísticos tramitados por las administraciones de la Comunidad de Castilla y León.

En efecto, no hay datos especialmente protegidos que justifiquen la previa obtención del consentimiento expreso del afectado en el supuesto de que en el expediente sancionador de que se trate se contengan datos referidos exclusivamente a personas jurídicas. Así lo ha interpretado la Presidencia del CTBG en dos Resoluciones de otras tantas reclamaciones, adoptadas con fechas 14 de julio y 15 de diciembre de 2015 (exptes. R/0112/2015 y R/0296/2015). En la primera de ellas se señala expresamente lo siguiente:

"Por lo tanto, toda vez que la información solicitada se refiere a procedimientos sancionadores incoados a una persona jurídica (...) no debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG, referido exclusivamente al tratamiento de datos de personas físicas, que son las amparadas por la normativa de protección de datos.

A mayor abundamiento, el artículo 2.2 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, que aprueba el Reglamento de la LOPD, señala que no será aplicable a los tratamientos de datos referidos a personas jurídicas ni a los ficheros que se limiten a incorporar los datos de las personas físicas que presten sus servicios en aquellas, consistentes en nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales.

² De conformidad con lo dispuesto en el punto 1 de la disposición adicional primera de la LTAIBG, en el caso de que quien solicite el acceso a la información tenga la condición de interesado en el procedimiento en curso, la normativa aplicable será la reguladora del correspondiente procedimiento administrativo (en este caso, la propia del procedimiento sancionador).



En consecuencia, no es de aplicación la Ley Orgánica 15/1999 ni su normativa de desarrollo al tratamiento de datos de una empresa o persona jurídica o a personal de contacto de la misma, entendiéndose por tal las personas que ostentan un cargo directivo que representa a la empresa (Director General, Administrador, Gerente, etc.) y siempre que el dato se utilice en su condición de tal. Por tal motivo, tampoco sería de aplicación al caso que nos ocupa, en principio y salvo que se acredite que en el expediente sancionador contiene datos de personas físicas más allá de la referencia a la entidad privada objeto de dicho expediente, no cabe aplicar el artículo 15 LTAIBG".

En consecuencia, si el expediente sancionador urbanístico al que se desea acceder se ha incoado a una persona jurídica y en el mismo no se contienen datos de personas físicas, más allá de los referidos en la Resolución del CTBG parcialmente transcrita, el acceso solicitado debe ser concedido sin necesidad de obtener ningún consentimiento adicional.

Por el contrario, la segunda de las excepciones al límite referido a la previa obtención del consentimiento del afectado, prevista en el propio artículo 15.1 2.º párrafo, no resulta aplicable a los procedimientos sancionadores urbanísticos en Castilla y León. En efecto, una interpretación "contrario sensu" del precepto revela que la exigencia previa de aquel consentimiento no resulta aplicable cuando se trata de datos relativos a infracciones administrativas que conllevan la amonestación pública al infractor.

La amonestación pública es un tipo de sanción administrativa contemplada en el ejercicio de la potestad punitiva sobre determinados sectores de actividad. Por ejemplo y sin ánimo exhaustivo, podemos citar la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (artículos 100 y 101); o la Ley 10/2010, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (artículo 57).

En otros casos lo que prevé la norma sancionadora es la publicidad de las sanciones que se impongan (por ejemplo, artículo 304 del Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores). Así ocurre también, con carácter preceptivo o facultativo, con las sanciones urbanísticas en algunas Comunidades Autónomas (por ejemplo, en Cantabria³, Principado de Asturias⁴ o Galicia⁵). El Tribunal Supremo (entre otros, Auto de 2 de octubre de 2015, rec. 1003/2015) ha señalado que en estos supuestos el legislador considera la

³ Artículo 199.4 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

⁴ Artículo 250.3 del Decreto Legislativo 1/2014, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

⁵ Artículo 162 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.



conurrencia de un interés público en publicitar las sanciones impuestas con la finalidad que corresponda en cada sector; publicidad que, al menos, cuando se trate de la imposición de una sanción de amonestación pública al infractor se extiende al resto de datos relativos a la comisión de la infracción, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 15.1 2.º párrafo de la LTAIBG.

En el caso del ordenamiento urbanístico de Castilla y León, ni la LUCyL ni su Reglamento de desarrollo prevén la imposición de una amonestación pública como sanción accesoria por la comisión de infracciones urbanísticas, ni la publicación preceptiva o facultativa de las sanciones que se impongan. En consecuencia, esta mención a la amonestación pública incluida en el precitado artículo 15.1 de la LTAIBG no afecta a la exigencia del consentimiento previo del afectado para reconocer el acceso de otras personas a los datos relativos a la comisión de infracciones urbanísticas.

En cualquier caso, cuando sí sea necesario obtener el consentimiento expreso del afectado para reconocer el acceso a los expedientes sancionadores urbanísticos, una vez recibida la solicitud puede realizarse el trámite previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, proporcionando a aquel afectado la oportunidad de conceder aquel consentimiento o de denegarlo expresa o tácitamente. Señala este precepto lo siguiente:

"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 oportunas. El solicitante deberá ser informado de esa 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".

Sexta.- Ahora bien, el artículo 15.1 2.º párrafo de la LTAIBG también excluye la exigencia del consentimiento expreso del afectado cuando el acceso a la información se encuentre amparado por una norma con rango de Ley. Respecto a esta previsión, cabe preguntarse si el reconocimiento legal de la acción pública en el ámbito urbanístico (artículos 62 del Real Decreto Legislativo 7/2005, de 30 de octubre, y 150 de LUCyL) exigiría reconocer el acceso a expedientes sancionadores urbanísticos sin necesidad de contar con el consentimiento del afectado.

Para tratar de responder a esta pregunta, debemos plantearnos en primer lugar si el reconocimiento de la acción pública en un concreto ámbito material (en este caso el urbanístico) alcanza al acceso a la información contenida en un expediente administrativo referido a ese ámbito. En este sentido, el Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 11 de octubre de 1994 y 12 de abril de 2012) ha reconocido expresamente este aspecto concreto de la acción pública al señalar lo siguiente:

"... hay que admitir que si se reconoce a la totalidad de los ciudadanos la acción pública para exigir el cumplimiento de la legalidad en dichas materias sin exigirles legitimación alguna, no puede privárseles de los



medios necesarios, como es el acceso a la información, aunque no promuevan ni se personen en el procedimiento, ya que de lo contrario se desvirtúa su finalidad".

Sin embargo, existe una clásica discusión acerca de si el ejercicio de la acción pública es posible en relación con los procedimientos sancionadores. Mayoritariamente esta discusión se ha decantado hacia la negativa a esta aplicación concreta de la acción pública. En efecto, aunque haya autores que mantengan lo contrario, el Tribunal Supremo ha entendido mayoritariamente que la cualidad de tercero, aun en las materias en la que -como en el urbanismo- existe acción pública, no legitima para exigir la imposición de sanciones o la agravación de las mismas. Esta doctrina del Tribunal Supremo se cita, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 1475/2007, de 29 de noviembre, en cuyo fundamento de derecho tercero se señalaba lo siguiente:

"A la vista de lo anterior, esta Sala considera que, frente a las alegaciones de la demandante, la Sentencia de instancia dio cumplida respuesta a la cuestión que se plantea, y a lo motivos en que se sustenta, que no es otra que su falta de legitimación para impugnar el archivo del expediente de infracción urbanística, habida cuenta de su condición de denunciante y de su falta de interés legítimo, aplicándose para ello la doctrina del Tribunal Supremo sobre este particular (Sentencias de 16.03.1982, 28.11.1983 y 24.01.2000), así como la sustentada por esta misma Sala y Sección en la Sentencia n.º 89/2001, de 25 de enero, y porque carece, además, de la condición de interesada. Esta última circunstancia expresada implícitamente en la última parte del fundamento jurídico 2.º de la sentencia de instancia en cuanto rechaza que de la sanción pudiera derivarse perjuicio o beneficio alguno para la recurrente".

Esta tesis parece ser la compartida también por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en sus Sentencias núm. 557/2012, de 14 de diciembre, y núm. 58/2013, de 8 de febrero. En la primera de ellas se afirma expresamente lo siguiente:

"Por otra parte, la defensa de la legalidad urbanística no se realiza en este procedimiento sancionador, sino en el correspondiente procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, y es en el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística en el que, al amparo del artículo 150 de la Ley de Urbanismo, podrá ejercitar las correspondientes acciones al amparo de la acción pública (...).

Por tanto, tendrá acción contra o frente a la Administración el concejal correspondiente, en cuanto acción pública, para la protección de la legalidad urbanística; pero en ningún caso se puede considerar que tenga acción para acudir a la jurisdicción con la finalidad de defender, como codemandado, la resolución dictada por el Ayuntamiento que impone una sanción".

Esta misma idea parece reflejarse en el artículo 423.3 del RUCyL, precepto que excluye a quienes no tengan un interés directo del acceso a la información que afecte a expedientes sujetos a un



procedimiento sancionador, sin que nada se diga respecto a los procedimientos de restauración de la legalidad urbanística.

Por tanto, si la acción pública se puede ejercer en el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística pero no en el sancionador, la consecuencia en relación con el acceso de terceros a los expedientes administrativos de protección de la legalidad es que, mientras para acceder a un expediente de restauración de la legalidad urbanística no se precisa -con carácter general- la obtención del consentimiento expreso del afectado por encontrarse este acceso amparado por una norma con rango de ley (la que reconoce la acción pública en el ámbito urbanístico), el mismo consentimiento sí es necesario para acceder a un expediente sancionador.

Séptima.- Sin perjuicio de lo hasta aquí afirmado en relación con lo dispuesto en el artículo 15.1 2.º párrafo de la LTAIBG, precepto sobre el que versa la consulta planteada, debemos referirnos ahora a lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG:

"No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas".

Por tanto, si la información solicitada en relación con expedientes sancionadores urbanísticos puede ser proporcionada de forma disociada, puesto que ya no existirían datos personales merecedores de protección, el acceso debe ser reconocido sin necesidad de consentimiento alguno.

Ahora bien, cabe plantearse qué se entiende por "datos disociados" a la vista de la definición del procedimiento de disociación contenida en el artículo 3 f) de la LOPD ("*todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona determinada o determinable*"). Al significado y alcance de este procedimiento se ha referido la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, entre otras, en sus Sentencias de 8 de marzo de 2002 (rec. 948/2000), y de 3 de marzo de 2014 (rec. 549/2012). En el fundamento de derecho quinto de la primera de ellas se afirmaba lo siguiente:

"En línea con lo anterior el artículo 2.a) de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, considera identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos características de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social. No hay datos de carácter personal, y por tanto no es posible aplicar la Ley de Protección de Datos a los llamados «datos disociados» y así el mismo artículo 3 de la Ley, pero en su apartado f), define como «Procedimiento de disociación: Todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona determinada o determinable».



*Procedimiento de disociación que consiste en eliminar la conexión entre el dato y la persona, en «despersonalizar» el dato, actuando como barrera que impide la identificación y entrañando en definitiva un elemento protector de la intimidad o privacidad del afectado. Sin embargo, y para que exista dato de carácter personal (en contraposición con dato disociado) no es imprescindible una plena coincidencia entre el dato y una persona concreta, sino que es suficiente con que tal identificación pueda efectuarse sin esfuerzos desproporcionados, tal y como se desprende del mencionado artículo 3 de la Ley, en sus apartados a) y f) y también el Considerando 26 de la invocada Directiva 95/46/CE que expresamente señala que, **para determinar si una persona es identificable, hay que considerar el conjunto de los medios que puedan ser razonablemente utilizados por el responsable del tratamiento o por cualquier otra persona, para identificar a dicha persona; que los principios de la protección no se aplicarán a aquellos datos hechos anónimos de manera tal que ya no se a posible identificar el interesado; que los códigos de conducta con arreglo al art. 27 pueden constituir un elemento útil para proporcionar indicaciones sobre los medios gracias a los cuales los datos pueden hacerse anónimos y conservarse de forma tal que impida identificar al interesado**".*

Poniendo en relación lo anterior con un posible acceso por un tercero a expedientes sancionadores urbanísticos es evidente que, en muchos casos, la simple ocultación de los datos personales en los documentos integrantes del expediente al que se permita acceder no impedirá despersonalizar el resto de datos contenidos en aquellos, siendo esto evidente en aquellos supuestos en los que el propio solicitante de la información pública identifique en su petición al infractor. No obstante, son imaginables supuestos en los que el acceso pueda permitirse previa disociación de los datos de carácter personal que impida la identificación de las personas afectadas; piénsese, por ejemplo, en una solicitud de acceso genérico a los expedientes sancionadores urbanísticos resueltos por ese Ayuntamiento por infracciones muy graves en 2015.

En cualquier caso, no es posible agotar la casuística en la respuesta a esta consulta, pero sí consideramos conveniente poner de manifiesto que, siempre que la disociación de los datos de carácter personal evite la identificación de las personas afectadas, debe permitirse el acceso a los expedientes sancionadores urbanísticos a cualquier persona sin necesidad de obtener ningún consentimiento.

Octava.- Aunque no es objeto concreto de la consulta planteada, es conveniente hacer una breve referencia a la posible aplicación de alguno de los límites contenidos en el artículo 14 de la LTAIBG al acceso a expedientes sancionadores urbanísticos.

Respecto a la aplicación de estos límites, en el criterio interpretativo del CTBG y de la AEPD al que antes nos hemos referido se afirma lo siguiente:



"Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, «podrán» ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio («test del daño») concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso («test del interés público»)".

Dentro de los límites contemplados en el citado artículo 14, que deben ser aplicados de acuerdo con lo expuesto en el criterio interpretativo emitido por el CTBG y la AEPD, uno de los que podría concurrir en relación con los procedimientos sancionadores urbanísticos es el relativo al perjuicio para "la prevención, investigación y sanción" de lo ilícitos administrativos. Acerca de la aplicación de este límite concreto en el "test del daño" antes señalado el CTBG ha señalado en la Resolución de su Presidenta de 30 de octubre de 2015 (expte. R/0279/2015) lo siguiente:

*"En efecto las mencionadas funciones (de prevención, investigación y sanción) **se podrían entender perjudicadas si se estuviera desarrollando un procedimiento de inspección y el proporcionar esa información hiciera peligrar el resultado final.** También, por ejemplo, en el supuesto de que, acabada la inspección o la actividad de control, se estuviera a la espera de dictar una Resolución final en base a las mismas, o que el acceso a la información fuera solicitado por la misma persona que está siendo objeto de vigilancia, inspección o control. Asimismo, este Consejo de Transparencia ha interpretado que las funciones de vigilancia, inspección y control también pudieran verse perjudicadas cuando el acceso a la información solicitada pudiera suponer que se desvelaran procedimientos o métodos de trabajo cuyo conocimiento, con carácter previo y general, pudieran comprometer el correcto desarrollo y tramitación de un concreto expediente".*

Por tanto, se podría denegar total o parcialmente el acceso a un expediente sancionador urbanístico cuando este acceso, por ejemplo, pudiera hacer peligrar el resultado final del mismo, siempre previo análisis del perjuicio que se cause con el acceso y la motivación de que no existe un interés que justifique tal acceso.



III.- CONCLUSIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1 2.º párrafo de la LTAIBG y en atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procede a contestar a las preguntas planteadas por V.I. a través de la enunciación de las siguientes conclusiones:

Primera.- El acceso a expedientes sancionadores urbanísticos por personas que no tengan la condición de interesado en los mismos requerirá, con carácter general, la obtención del consentimiento expreso del afectado.

Recibida una solicitud de acceso a expedientes urbanísticos para cuya estimación sea necesaria la obtención del consentimiento del afectado, procede realizar, con este fin, el trámite previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG.

Segunda.- No es necesario contar con el consentimiento del afectado para reconocer el acceso a expedientes sancionadores urbanísticos cuando en el mismo consten exclusivamente datos de personas jurídicas.

Tercera.- Considerando la información pública solicitada en cada caso en relación con expedientes sancionadores urbanísticos, se debe proporcionar la misma cuando la disociación de los datos de carácter personal impida la identificación de las personas físicas afectadas.

Cuarta.- La exigencia del consentimiento del afectado no alcanza a las solicitudes de acceso a los expedientes de restauración de la legalidad urbanística, puesto que en este caso el acceso se encuentra amparado por el reconocimiento legal de la acción pública en el ámbito del urbanismo.

Sin perjuicio de lo expuesto, V.I. resolverá lo que estime más acertado en cada caso.

Esperando haber respondido a su consulta, aprovechamos la ocasión para trasladarle un cordial saludo.

EL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA

Fdo.: Javier Amoedo Conde