

Resolución 11/2016, de 7 de junio, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0010/2016 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de Benavente

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 1 de febrero de 2016, XXX se dirigió al Ayuntamiento de Benavente solicitando una copia de la Propuesta de Resolución adoptada en el expediente sancionador incoado con fecha 7 de mayo de 2015 por las obras ejecutadas en la vivienda XXX, del término municipal de Benavente. Tres días después (con fecha 4 de febrero), el mismo solicitante se volvió a dirigir a la citada Entidad local pidiendo en esta ocasión una copia del “*Decreto de archivo y sobreseimiento*” adoptado en el mismo expediente.

Segundo.- Una vez transcurrido más de un mes desde que se habían presentado las solicitudes de información pública señalada y pudiendo entenderse estas desestimadas de conformidad con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con fecha 8 de marzo de 2016 tuvo registro de entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación frente a la citada desestimación presunta.

Tercero.- Con fecha 23 de marzo, nos dirigimos al Ayuntamiento de Benavente, solicitándole que emitiese el correspondiente informe a la vista de la reclamación presentada.

El informe solicitado fue recibido en esta Comisión de Transparencia el pasado 13 de abril y en el mismo se pone de manifiesto lo siguiente:

“(…) xxx con fecha 4 de febrero de 2016 ha solicitado copia del decreto de fecha 3 de febrero de 2016 finalizador del procedimiento sancionador por el que se resuelve el archivo del expediente sancionador.

Con fecha 4 de febrero de 2016, el Ayuntamiento de Benavente eleva al Comisionado de la Transparencia de Castilla y León una consulta, planteando 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?*

La citada consulta fue resuelta y enviada por el Comisionado de la Transparencia de Castilla y León, recibiendo el Ayuntamiento la respuesta a la consulta planteada en fecha 3 de marzo de 2016.

(...)

Vista la consulta 1/2016 del Comisionado de la Transparencia de Castilla y León y de conformidad con lo establecido en el artículo 15.2 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 incluyese... datos relativos a la comisión de infracciones.... administrativas que no conllevaran 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 una norma con rango de Ley», el Ayuntamiento de Benavente con fecha 8 de marzo de 2016, ha requerido al afectado para que en el plazo de 15 días manifieste las alegaciones que considere convenientes o manifieste su consentimiento expreso en su caso. Habiendo recibido notificación el 14 de marzo de 2016.

Transcurrido el plazo de 15 días, el afectado no ha manifestado su consentimiento expreso.

Tal y como consta en la Consulta 0001/2016 del Comisionado de la Transparencia de Castilla y León la doctrina de los diferentes tribunales que considera la negativa a la aplicación de la acción pública a los procedimientos sancionadores urbanísticos, la cualidad de tercero, aún en materias en las que, como el urbanismo, existe acción pública, no legitima para exigir la imposición de sanciones o la agravación de las mismas (STSJ Valencia 1475/2007 de 29 de noviembre. STSJ Castilla y León nº 557/2012 de 14 de diciembre, STS 16.03.1982; 28.11.1983; 24.01.2000), considerando que existe una 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.

Considerando que el acceso a los expedientes sancionadores urbanísticos por personas que no tengan la condición de interesados en los mismos requerirá, la obtención del consentimiento expreso del afectado.

Visto que no es posible la disociación de datos de carácter personal, habida cuenta de que los datos de carácter personal se identifican por el solicitante en su escrito de solicitud de copia. (...).

Con fecha 8 de abril de 2016, se dicta Resolución de Alcaldía por la que se deniega el acceso a la copia del decreto de fecha 3 de febrero de 2016 finalizador del procedimiento sancionador por el que se resuelve el archivo del expediente sancionador, solicitada por XXX, habida cuenta de que la información solicitada incluye....datos relativos a la comisión de infracciones...administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, y no se cuenta con el consentimiento expresado del afectado.

Esta Resolución ha sido notificada a los afectados al día siguiente de su adopción (...)

(los subrayados son nuestros)



A este informe se ha adjuntado una copia de la documentación que obra en el expediente.

Cuarto.- A la vista del informe recibido y una vez conocido que se había procedido a desestimar expresamente a través del Decreto de la Alcaldía núm. 2016/597, de 8 de abril, las solicitudes de información referidas en el antecedente primero, estimamos oportuno proceder a la apertura de un plazo de audiencia de 15 días para que el reclamante realizase ante esta Comisión las alegaciones que estimase oportunas a la vista de aquella Resolución.

Dentro del plazo concedido para ello, el reclamante presentó ante esta Comisión un escrito de alegaciones en el que, centrándose en el acceso al Decreto por el cual se había archivado el procedimiento sancionador urbanístico señalado, puso de manifiesto lo siguiente:

“1.- Considero que el dictado de un Decreto municipal, que en este caso contiene una resolución derivada de una denuncia por corrupción del más relevante cargo público de la administración local benaventana, se hace habitualmente para conocimiento público por el mero hecho de ser un «Decreto de Alcaldía», circunstancia principal y fundamental que hace obvias las alegaciones que a continuación se describen.

2.- No resulta entendible requerir el consentimiento del afectado basado en la consideración: «Si la información incluyese...datos relativos a la comisión de infracciones...administrativas que no conllevasen amonestación pública al infractor...». Cuando debería ser precisamente esa amonestación pública al Alcalde infractor el fondo del asunto.

3.- En el contenido del Decreto se dice que se dará cuenta del mismo al Pleno de la Corporación en la primera sesión ordinaria que se celebre, por lo que dicho contenido será conocido por todos los concejales del Ayuntamiento y por ende por los grupos políticos representados en la Corporación Municipal.

4.- El que suscribe fue el denunciante de la infracción grave que deriva finalmente en un expediente de restauración de la Legalidad resuelto en primera instancia con la orden de demolición de lo construido de forma ilegal e ilegalizable, procedimiento pendiente ahora de sentencia firme tras el recurso contencioso administrativo presentado por el infractor, siendo también origen del expediente sancionador que ahora, con la actitud de los técnicos municipales, se pretende archivar evitando sancionar al infractor.

5.- Resulta necesario el conocimiento del contenido de los informes emitidos por los técnicos municipales, que tras calificar la infracción como «muy grave» y sancionable con una multa por importe de entre 300.000€ y 3.000.000 €, deciden finalmente perdonar cualquier sanción derivada del mismo expediente, sin la mediación aparente de argumento nuevo alguno que lo justifique. Algo muy extraño ha tenido que ocurrir, algo que se pretende ocultar y que precisa ser conocido con la mayor transparencia posible en este procedimiento.

6.- Resulta moralmente exigible conocer las resoluciones de los procedimientos para conseguir la regeneración de presuntos políticos demócratas que ocupan nuestras administraciones, y cuyas actitudes los funcionarios bajo su mando consienten, encubren y amparan, al mantener deudas pendientes de pago por posibles favores anteriores y por medio a la divulgación de errores profesionales cometidos”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Bueno Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (LTPCyL), se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que es el propio solicitante de la información quien ha recurrido su denegación.

Cuarto.- La reclamación inicialmente fue interpuesta frente a la denegación presunta de las solicitudes de información presentadas. Sin embargo, en el curso de su tramitación se ha producido la resolución expresa denegatoria de la información solicitada a través del Decreto de la Alcaldía núm. 2016/597, de 8 de abril, motivo por el cual a través de este acto se resuelve la reclamación frente a la Resolución expresa contenida en aquel Decreto. A estos efectos se procedió a la apertura de un trámite de audiencia en el cual el reclamante presentó las alegaciones expuestas en el antecedente quinto.

Quinto.- Para proceder a la resolución de la reclamación presentada procede realizar un análisis material de la actuación administrativa impugnada. En este análisis utilizaremos parcialmente la fundamentación jurídica de la respuesta a la consulta planteada al Comisionado de Transparencia por el Ayuntamiento de Benavente acerca del acceso a los expedientes sancionadores urbanísticos. Esta consulta, más allá de las motivaciones concretas que condujeron al Ayuntamiento a plantearla, fue respondida, con carácter general y sin referencia alguna a ningún expediente concreto, en el ejercicio de la competencia atribuida al Comisionado de Transparencia en el artículo 13.2 d) de la LTPCyL. Se puede acceder al contenido completo de la respuesta proporcionada a la citada consulta a través de la página web del Comisionado de Transparencia (www.ctcyl.es/consultas.php).

Sexto.- La normativa aplicable a las solicitudes de acceso a un expediente sancionador urbanístico no se limita exclusivamente a la LTAIBG, sino que se extiende también a otras normas que debemos considerar con el objeto de resolver esta reclamación:

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 LRJPAC, 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".

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**".*

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.

(...)".

Séptimo.- 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.

Ahora bien, 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.

(...)”.

Octavo.- A los efectos concretos que aquí nos ocupan, 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 mismos. 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 LRJPAC, 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: cuando en el expediente sancionador de que se trate se contengan datos referidos exclusivamente a personas jurídicas y en el caso de datos relativos a infracciones administrativas que conllevan la amonestación pública al infractor.

Pues bien, contestando a la alegación contenida en el núm. 2 del escrito de alegaciones presentado, cabe indicar que la segunda excepción 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.

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 Cantabria, Principado de Asturias o Galicia). 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 concurrencia 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 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. Así se ha procedido en el supuesto que nos ocupa, pudiendo entenderse que ha existido una denegación tácita de tal consentimiento al no manifestar el afectado el mismo tras ser requerido para ello por el Ayuntamiento de Benavente.

Noveno.- Por otra parte, 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. A esta cuestión parece referirse el reclamante en su escrito de alegaciones (puntos 1, 4, 5 y 6) como fundamento de su derecho a acceder a la información solicitada.

No obstante, para tratar de responder a la pregunta señalada lo primero que debemos plantearnos es 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.

Lo anterior aplicado al caso planteado en la presente reclamación, determina la corrección jurídica de la decisión de denegar la información solicitada acerca del expediente sancionador urbanístico en cuestión. Por el contrario, si lo que se solicitara es la información correspondiente al procedimiento de restauración de la legalidad urbanística tramitado por los mismos hechos (procedimiento cuya resolución al parecer ha sido impugnada en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo), la acción pública sí ampararía el acceso a la información sin necesidad de que exista un consentimiento para ello del afectado.

Décimo.- Sin perjuicio de lo hasta aquí afirmado en relación con lo dispuesto en el artículo 15.1 2.º párrafo de la LTAIBG, se debe tener en cuenta también 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 sea 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, como ocurre en el caso que ha dado lugar a esta reclamación. Por tanto, no cabe en este supuesto acudir a la posibilidad contemplada en el artículo 15.4 de la LTAIBG y proporcionar la información solicitada previa disociación de los datos de carácter personal.

Decimoprimer.- Para finalizar, debemos contestar a la alegación expuesta por el reclamante en el punto 3 de su escrito de alegaciones donde parece fundamentar su derecho a acceder al Decreto

adoptado en el procedimiento sancionador en cuestión en el hecho de que el mismo vaya a ser conocido por el Pleno municipal y, en consecuencia, por todos los concejales que integran el mismo. Al respecto cabe señalar que es cierto que en el propio texto del Decreto se indica que se dará cuenta al Pleno en la primera sesión ordinaria que se celebre, previsión que responde al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 42 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, precepto que dispone lo siguiente:

“El Alcalde dará cuenta sucinta a la Corporación, en cada sesión ordinaria del Pleno, de las resoluciones que hubiere adoptado desde la última sesión plenaria ordinaria para que los Concejales conozcan el desarrollo de la administración municipal a los efectos del control y fiscalización de los órganos de gobierno, previstos en el artículo 22.2. a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril”.

Por tanto, nada tiene que ver que el Pleno municipal, en el ejercicio de su competencia de control y fiscalización del Alcalde, deba conocer que este ha adoptado un Decreto con el que se finalizado la tramitación de un procedimiento sancionador urbanístico con un hipotético derecho de cualquier ciudadano a acceder a su contenido completo en el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública.

Decimosegundo.- En definitiva, el acceso a un expediente sancionador urbanístico que contenga datos referidos a personas físicas por un ciudadano que no tenga la condición de interesado en aquel requiere la previa obtención del consentimiento del afectado, salvo que la información se pueda proporcionar previa disociación de los datos de carácter personal que impidan la identificación de las personas. Puesto que en el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, ni el afectado ha manifestado el consentimiento necesario, pese a haber sido requerido para ello por el Ayuntamiento, ni es posible llevar a cabo la disociación señalada dado que en la propia solicitud de información se identifica a la persona frente a la que se dirigió el procedimiento punitivo, la negativa del Ayuntamiento a proporcionar la información solicitada es conforme a derecho.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,



RESUELVE

Primero.- Desestimar la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de Benavente

Segundo.- Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y al Ayuntamiento de Benavente.

Tercero.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 117.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta Resolución cabe la interposición de un recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1 k LJCA).

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Fdo.: Javier Amoedo Conde