

Resolución 176/2019, de 21 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-26/2019 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de Valladolid

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 12 de enero de 2019, tuvo registro de entrada en el Ayuntamiento de Valladolid una solicitud de información pública dirigida por XXX al Área de Seguridad y Movilidad del Ayuntamiento de Valladolid. En el "solicito" de esta petición se exponía lo siguiente:

"INFORMACIÓN SOLICITADA

- *Expediente por infracción de la norma de tráfico urbano con número XXX sin incluir u ocultando datos personales como el nombre y apellidos y DNI*
- *Boletín de infracción de la norma de tráfico urbano con número XXX sin incluir u ocultando datos personales como el nombre y apellidos y DNI*
- *Lugar y motivo de la sanción*
- *Velocidad a la que circulaba el vehículo y velocidad máxima permitida en esa zona*
- *Fotografía de radar si la hubiera".*

La solicitud indicada fue inadmitida mediante Resolución de fecha 23 de enero de 2019 del Concejal Delegado General del Área de Seguridad y Movilidad, sobre la base de lo previsto en el apartado primero de la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, remitiendo al solicitante a ejercitar su solicitud, en su caso, conforme a las normas del procedimiento administrativo en el que se desarrolló el expediente y generó la información a la que se pretende acceder.

Segundo.- Con fecha 28 de enero de 2019, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX, frente a la denegación expresa de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Recibida la reclamación anterior nos dirigimos al Ayuntamiento de Valladolid poniendo de manifiesto la recepción de la misma y solicitando que nos

informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada reclamación.

Con fecha 25 de febrero de 2019, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Valladolid a nuestra solicitud de informe.

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, 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 Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, 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 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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, 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 se trata de la misma persona física que solicitó la información.

Cuarto.- La reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello por el artículo 24.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene recordar que la LTAIBG, conforme se desprende de su preámbulo, tiene por objeto “ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”.

En similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge en su Exposición de Motivos el siguiente razonamiento: “La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”.

Asimismo, como premisa básica, procede señalar que el art. 12 LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la misma Ley. Este precepto define la información pública como: “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”.

Sexto.- Debemos determinar ahora si el objeto de la solicitud presentada en su día por la persona identificada en el antecedente primero puede ser calificado como “información pública” de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el antecitado artículo 13 de la LTAIBG.

La información requerida en este caso se refiere al expediente por infracción de la norma de tráfico urbano con número XXX, concretamente, en relación con el boletín de infracción, lugar y motivo de la sanción, velocidad a la que circulaba el vehículo y velocidad máxima permitida en esa zona y, en su caso, fotografía de radar. A juicio de esta Comisión de Transparencia, la documentación solicitada puede ser calificada como “información pública” en los términos señalados en el citado artículo 13 de la LTAIBG en la medida en que la misma se circunscriba a contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, en los que se concreten estas cuestiones; sin perjuicio, en

todo caso, de la necesaria ponderación que deba efectuar la entidad local en relación con la posible aplicación a alguno de estos contenidos de los límites al derecho de acceso que establecen los artículos 14 y 15 de la LTAIBG o, en su caso, de alguna de las causas de inadmisión dispuestas por su artículo 18.

Respecto a la información pública solicitada en el sentido antes indicado, no se observa *a priori* que concurra ninguna de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, ni tampoco que proporcionar tal acceso suponga *per se* una vulneración de los límites contemplados en el artículo 14 de la LTAIBG, si bien la Administración afectada motiva de forma expresa la inadmisión de la solicitud de información formulada por el ahora reclamante al entender que la Disposición adicional primera de la LTAIBG remite, necesariamente, a la aplicación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y, por lo que se refiere al supuesto de hecho, de sus artículos 4, 5 y 13 h), de cuya conjunción derivaría que al ser incoado el expediente sancionador contra persona distinta de la que después solicita copia del expediente, sin que acredite interés legítimo alguno ni representación del interesado en aquel procedimiento, debe prevalecer el derecho del sancionado en su relación con el Ayuntamiento de Valladolid a la protección de datos de carácter personal y, en particular, a la confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones públicas. Con ello se alude, en definitiva, al límite que establece el artículo 15 de la LTAIBG para acceder a la información solicitada cuando pueda menoscabar el derecho a la protección de datos personales de los afectados.

Pues bien, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (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 límites establecidos por los artículos 14 y 15 del citado texto legal (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. (...)"

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 los documentos integrantes de los expedientes sancionadores sobre los que se pide información. El citado precepto establece lo siguiente:

"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 conllevasen 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 aquel estuviera amparado por una norma con rango de Ley".

En consecuencia, los documentos integrantes de un procedimiento sancionador, en trámite o finalizado, contienen datos relativos a la posible 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, en sintonía, por otra parte, con lo que establece el artículo 27.2 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, esto es, que cuando el tratamiento de los datos relativos a infracciones y sanciones administrativas no vaya dirigido a la instrucción del procedimiento sancionador, declaración de las infracciones o imposición de las sanciones, *"habrán de contar con el consentimiento del interesado o estar autorizados por una norma con rango de ley, en la que se regularán, en su caso, garantías*

adicionales para los derechos y libertades de los 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 conlleven la amonestación pública al infractor.

En el supuesto planteado en la presente reclamación, no consta que la responsabilidad por la infracción a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, a que se refiere el expediente sancionador, recaiga sobre una persona física; si no lo fuera, y el sujeto que pudiera ser responsable de la infracción sancionada fuera una persona jurídica, los datos correspondientes a esta que constasen en el expediente señalado no estarían protegidos y por tanto su inclusión en los mismos no afectaría a la posibilidad del solicitante de acceder a su contenido.

Por otra parte, 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 de la LTAIBG, no resulta aplicable al procedimiento sancionador que aquí nos ocupa, puesto que en la normativa aplicable no se prevé la imposición de una amonestación pública como sanción accesoria por la comisión de la infracción, ni la publicación preceptiva o facultativa de las sanciones que se impongan.

Séptimo.- Así mismo, respecto a la información pública solicitada se debe tener en cuenta 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, aun cuando existan en este caso datos personales (de personas físicas) que deban ser objeto de protección, si la información solicitada en relación con el expediente sancionador puede ser proporcionada de forma disociada, el acceso debe ser también reconocido sin necesidad de consentimiento alguno.

Al significado y alcance del procedimiento de disociación 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 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 identificar a la persona física afectada por su tramitación, 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 en una solicitud de acceso genérico a determinados documentos integrantes de expedientes sancionadores sin identificar al presunto infractor, siempre que se eliminen todos aquellos datos que pudieran permitir identificar de forma directa o indirecta a los ciudadanos o interesados afectados. Se trata, en suma, de disociar todos los datos que pudieran llevar a conocer la identidad de los afectados, por ejemplo, en el caso aquí planteado, la fotografía de radar si la hubiera.

Octavo.- En consecuencia, la denegación de la información solicitada por XXX que ha sido impugnada no tiene amparo en lo dispuesto en la normativa aplicable, puesto que si puede ser proporcionada de forma disociada, ya no constarían en la documentación facilitada datos personales de personas físicas merecedores de protección.

Ahora bien, dada la especificidad e individualidad de la información solicitada en el presente supuesto, cabe presumir que el reclamante conoce ya la identidad del infractor por lo que la disociación no resultaría posible, siendo necesario obtener el consentimiento expreso del afectado para conocer la información solicitada relativa a la comisión de la concreta infracción administrativa. En ese caso, una vez recibida la solicitud de información debe 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:

"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".

En consecuencia, en el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación y mientras se mantenga la negativa a proporcionar la información solicitada, con anterioridad a su denegación por afectar a datos personales al menos se debe realizar un trámite consistente en requerir a la persona afectada para que preste o no su consentimiento a que se proporcione tal información. En el caso que ha dado lugar a la presente reclamación, no se ha procedido de la forma indicada, puesto que se denegó la información sin trámite previo alguno.

La decisión final que se adopte deberá reconocer el derecho a acceder a la información pública solicitada una vez disociados los datos personales que contuviera, si resultara posible, o, en su caso, reconocer o denegar dicho acceso, si bien, en este último caso, previo requerimiento del consentimiento de la persona afectada. Esta decisión final será susceptible de ser recurrida ante la vía jurisdiccional contencioso-administrativa y potestativamente ante esta Comisión, y así se debe hacer constar en la notificación de la Resolución correspondiente al solicitante y a la persona a la que se refiere la información solicitada.

Noveno.- Por último, procede referirse a la forma en la que se debe llevar a cabo en este caso el acceso a la información pública solicitada. Al respecto, debemos tener en cuenta que el artículo 22.1 de la LTAIBG establece como preferente el acceso por vía electrónica, por la que opta el interesado al facilitar su correo electrónico.

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

RESUELVE

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

Valladolid.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Valladolid debe permitir por vía electrónica el acceso a la información solicitada disociando, en su caso, los datos personales de personas físicas que consten en la documentación pedida. Si considerara que esta disociación no fuera posible y se mantuviera la decisión de no proporcionar la información solicitada en atención a su afección a datos personales de terceros, deberá requerir a la persona afectada por el expediente sancionador de que se trata su consentimiento y adoptar la decisión que corresponda a la vista de la respuesta a este requerimiento, de acuerdo con lo dispuesto en la LTAIBG.

Tercero.- Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y al Ayuntamiento de Valladolid.

Cuarta.- 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.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a 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 PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López