



## **Resolución 18/2016, de 8 de julio, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León**

**Asunto: expediente CT-0015/2016 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública dirigida por XXX inicialmente a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos**

### **I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 26 de enero de 2016 y número 1601487952, se registró de entrada en el Registro Electrónico Común de la AGE un escrito presentado por XXX y dirigido a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos. En el punto 4.º del "Solicitado" de aquel se pedía lo siguiente:

*"Que se nos dé conocimiento Y ACCESO (Ley de Transparencia), a las distintas denuncias por el incumplimiento del horario de cierre y decisiones que como consecuencia de las mismas se hayan venido produciendo en el último año, referidas al Pub Chiqui&Chus realizadas por los órganos competentes y cuyo fin es exigir el cumplimiento de la Ley y para finalizar con el daño que se nos viene causando en relación con las conductas denunciadas. Del mismo modo se nos reseñe y (sic) las decisiones adoptadas que sean firmes en vía administrativa así como aquellas que hayan sido recurridas en sede jurisdiccional".*

**Segundo.-** Al escrito señalado, entre otros, se dio respuesta inicialmente a través de una comunicación, de fecha 15 de febrero de 2016, del Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos en la cual se puso de manifiesto, a los efectos que aquí nos interesan, lo siguiente:

*"(...) En cuanto a la información correspondiente a procedimientos finalizados, ha de estarse a lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que se remite a la Ley de Transparencia (en adelante LT), al establecer: «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».*

*El art. 15.1 párrafo segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT) establece que «Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 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 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».*

*La comisión de infracciones administrativas previstas en el artículo 37.8 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, consistentes en el «incumplimiento del horario de apertura y cierre establecido, al amparo de lo dispuesto en la presente Ley», no conlleva la amonestación pública al infractor»*

*(...)».*

Posteriormente, con fecha 28 de marzo de 2016, mediante escrito del Jefe del Servicio de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Agencia de Protección Civil de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se puso de manifiesto al solicitante antes indicado lo que a continuación se transcribe:

*“Teniendo en cuenta la legislación de protección de datos de carácter personal y según información de la Delegación Territorial de Burgos, se adjunta relación de expedientes sancionadores, desde comienzos del año 2015 hasta finales de febrero de 2016, correspondientes a dicha provincia, por infracción a lo dispuesto en el artículo 37.8 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León (horarios): (...)”.*

Los puntos suspensivos del paréntesis corresponden al cuadro insertado en el cual se indicó el número de cada uno de los expedientes, si había recaído sanción y de qué cuantía, o si se encontraba en estado de tramitación. No se identificaba ninguno de los establecimientos afectados por los procedimientos sancionadores.

**Tercero.-** Con fecha 29 de marzo de 2016, tuvo registro de entrada en esta Comisión de Transparencia de Castilla y León un primer escrito donde el solicitante de la información manifestaba su disconformidad con la respuesta obtenida a su petición de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos. Con fecha 5 de abril y a la vista de la información proporcionada por el Jefe del Servicio de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Agencia de Protección Civil antes indicada, se recibió un nuevo escrito del ciudadano identificado en el que manifestaba ante esta Comisión su desacuerdo con el hecho de que no le hubieran sido proporcionados los datos concretos solicitados en relación con el establecimiento público *Pub Chiqui&Chus*.

**Cuarto.-** Considerando que había sido presentada ante esta Comisión de Transparencia una reclamación frente a la denegación de la Agencia de Protección Civil de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la información solicitada con fecha 26 de enero de 2016 por XXX, nos dirigimos a esta Consejería poniendo de manifiesto la recepción de aquella y solicitando que nos informase acerca de lo que estimase oportuno sobre la decisión que había dado lugar a esta impugnación. A esta



petición se adjuntó una copia de la solicitud de información pública presentada y de la decisión adoptada a la vista de la misma.

Consta la recepción de esta petición por la citada Consejería con fecha 15 de abril de 2016, a través de la firma y el sello del aviso de recibo certificado de la misma.

Sin embargo, el informe solicitado no ha sido recibido en esta Comisión de Transparencia. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), se prosiguen las actuaciones y se procede a adoptar la presente Resolución.

Sin perjuicio de ello, lamentamos que nos veamos obligados a adoptar la presente Resolución sin conocer el criterio de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, quien, sin duda, podría adoptar elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado.

## 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 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 su autor es la misma persona que se dirigió a la Administración autonómica en solicitud de información pública a través de la petición referida en el antecedente primero.

**Cuarto.-** La reclamación ha sido presentada dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado, establecido en el artículo 24.2 de la LTAIBG. En este sentido, consideramos que, de acuerdo con lo expuesto en el expositivo cuarto de los antecedentes de hecho, la reclamación que ahora se resuelve se presentó con fecha 5 de abril de 2016 frente a la Resolución de 28 de marzo del Jefe del Servicio de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Agencia de Protección Civil de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

**Quinto.-** Comenzando con el análisis de la actuación administrativa impugnada, procede señalar que el objeto de la solicitud presentada en su día por el antes identificado puede ser calificado como "información pública" de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la LTAIBG.

Por este motivo, lo primero que debemos poner de manifiesto es que esta Ley regula en la sección 2.ª del capítulo III de su título I un procedimiento que da comienzo con la presentación de la correspondiente solicitud, la cual podrá ser inadmitida por alguna de las causas previstas en el artículo 18; continúa con la tramitación de la citada solicitud de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 y finaliza con una resolución recurrible directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa y potestativamente a través de la reclamación sustitutiva del recurso administrativo.

En el caso aquí planteado, presentada la solicitud de información pública, se dio respuesta a la misma finalmente, sin trámite previo alguno, a través de una comunicación del Jefe del Servicio de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Agencia de Protección Civil de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en la que se comunican datos generales acerca de los procedimientos



sancionadores tramitados y resueltos en la provincia de Burgos por incumplimiento de lo dispuesto en materia de horarios de cierre, pero no los concretamente solicitados en relación con el establecimiento público *Pub Chiqui&Chus*. Por otra parte, en la comunicación señalada no se indican los recursos judiciales y/o administrativos que podían presentarse frente a la decisión contenida en la misma respecto a la información pública solicitada.

Tampoco ha sido el órgano competente el que ha resuelto la solicitud de acceso a la información pública, puesto que este, dentro de la organización administrativa autonómica, es el titular de la consejería de que se trate (artículo 7.1 a) de la LTPCYL).

**Sexto.-** Considerando que la información solicitada se concreta en el contenido de las denuncias presentadas y de las resoluciones administrativas adoptadas en relación con la comisión por el titular del establecimiento público señalado de la infracción tipificada en el artículo 37.8 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, procede analizar si esta información se ve afectada por los límites del derecho de acceso a la información pública establecidos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG.

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 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.***

(...)”.

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 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 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 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 conlleven la amonestación pública al infractor.

En el supuesto planteado en la presente reclamación no consta que el titular del establecimiento público señalado sea una persona física; si no lo fuera, y el sujeto que pudiera ser responsable de las infracciones denunciadas fuera una persona jurídica, los datos correspondientes a



esta que constasen en los documentos señalados 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, no resulta aplicable a los procedimientos sancionadores que aquí nos ocupan, 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 los expedientes sancionadores puede ser proporcionada de forma disociada, el acceso debe ser también 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 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 en una solicitud de acceso genérico a determinados documentos integrantes de expedientes sancionadores sin identificar al presunto infractor, como parece ocurrir en el caso aquí planteado.

**Octavo.-** En consecuencia, la denegación de los datos solicitados por XXX que ha sido impugnada no tiene amparo en lo dispuesto en la normativa aplicable, puesto que se puede conceder el acceso a aquellos, disociando si fuera necesario los datos personales (de personas físicas) que consten en los documentos pedidos. Por otra parte, queda fuera de toda duda también que el ciudadano tiene derecho a obtener los datos generales contenidos en el cuadro incluido en la comunicación del Jefe del Servicio de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Agencia de Protección Civil de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, pero referidos en concreto al establecimiento público *Pub Chiqui&Chus*.

**Noveno.-** Por último, procede referirse a la forma en la cual 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, lo cual no impide que en este caso se pueda remitir la documentación indicada a través del correo postal proporcionado por el solicitante o citar a este para que examine personalmente los documentos pedidos.





Como ya se ha puesto de manifiesto, procede remitir la información o permitir el examen de la misma previa disociación de los datos de carácter personal (de personas físicas) que, en su caso, aparezcan en los documentos, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas (artículo 15.4 de la LTAIBG).

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 la reclamación** frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX inicialmente ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos.

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución, **la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León debe remitir por correo postal o permitir el examen personal de una copia de los documentos solicitados** (denuncias y resoluciones sancionadoras adoptadas por incumplimiento del horario de cierre del establecimiento público *Pub Chiqui&Chus*), previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en aquellos.

**Tercero.-** Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

**Cuarto.-** 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.** No obstante, 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