



Resolución 125/2026, de 30 de abril, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-165/2022 / Reclamación frente a la denegación presunta inicial de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Salamanca

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 9 de marzo de 2022, tuvo registro de entrada en el Ayuntamiento de Salamanca una solicitud de información pública dirigida por D. XXX a esta Entidad Local. El objeto de esta petición comprende los siguientes documentos:

“1.- Informe de la Oficialía Mayor-Asesoría Jurídica por el que se informó favorablemente a estimar en vía administrativa el recurso contencioso-administrativo 271/2021 en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Salamanca interpuesto por XXX, y anular las Resoluciones del Concejal Delegado de Policía de 19 de marzo y de 9 de junio de 2021 recaídas en las ACTUACIONES 3876/20 por la que se le impone una sanción de 500 euros.

2.- Informe de la Oficialía Mayor-Asesoría Jurídica por el que se informó favorablemente a estimar en vía administrativa el recurso contencioso-administrativo 21/2022 en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Salamanca interpuesto por XXX., y anular las Resoluciones del Concejal Delegado de Policía de 10 de agosto y de 29 de octubre de 2021 recaídas en las ACTUACIONES 3616/21 BIS por la que se le impone una sanción de 500 euros.

3.- Informe de la Oficialía Mayor-Asesoría Jurídica por el que se informó favorablemente a estimar en vía administrativa el recurso contencioso-administrativo que se sigue en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 como Procedimiento Abreviado 19/2022 interpuesto por XXX., y anular las Resolución del Concejal Delegado



de Policía de 14 de octubre de 2021 recaídas en las ACTUACIONES 4091/2021 por la que se le impone una sanción de 300 euros, en los términos contenidos en la resolución.

4.- Resolución del Concejal delegado de Policía de 15 de febrero de 2022 por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto por XXX., por la presunta comisión de una infracción de carácter leve contemplada en la Ordenanza Municipal para la Protección de la Convivencia Ciudadana, contra la Resolución de Alcaldía de fecha de 17 de noviembre de 2021 consistente en producir o emitir ruidos que alteren la convivencia, en particular realizar una fiesta en una vivienda particular con la asistencia de varias personas, en cuanto falta de respeto al descanso de los vecinos, y producción de ruidos que alteren la convivencia.

5.- Resolución del Concejal delegado de Policía de 15 de febrero de 2022 por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto por XXX., por la presunta comisión de una infracción de carácter leve contemplada en la Ordenanza Municipal para la Protección de la Convivencia Ciudadana, contra la Resolución de Alcaldía de fecha de 17 de noviembre de 2021 consistente en producir o emitir ruidos que alteren la convivencia, en particular realizar una fiesta en una vivienda particular con la asistencia de varias personas, en cuanto falta de respeto al descanso de los vecinos, y producción de ruidos que alteren la convivencia.

6.- Resolución del Concejal delegado de Policía de 15 de febrero de 2022 por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto por XXX., por la presunta comisión de una infracción de carácter leve contemplada en la Ordenanza Municipal para la Protección de la Convivencia Ciudadana, contra la Resolución de Alcaldía de fecha de 20 de diciembre de 2021 consistente en producir o emitir ruidos que alteren la convivencia, en particular realizar una fiesta en una vivienda particular con la asistencia de varias personas, en cuanto falta de respeto al descanso de los vecinos, y producción de ruidos que alteren la convivencia.

7.- Resolución del Concejal delegado de Policía de 15 de febrero de 2022 por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto por XXX. contra la Resolución de Alcaldía de fecha 22 de diciembre de 2021, por la presunta comisión de una infracción de carácter leve contemplada en el Decreto-ley 7/2020, de 23 de julio, de régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias, ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León, consistente en el incumplimiento de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno”.

El solicitante indicó expresamente que pedía el acceso a estos documentos, previa disociación de los datos de carácter personal de las personas afectadas, al tiempo que alegó la no concurrencia de los límites del artículo 14 de la LTAIBG.



Segundo.- Con fecha 12 de mayo de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de Salamanca poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase acerca de lo que estimase oportuno sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

En la contestación del Ayuntamiento a nuestra solicitud de informe se puso de manifiesto lo siguiente:

“D. XXX, formuló con fecha 09/03/2022 (RGE N° XXX) solicitud para el acceso a una serie de informes de la Oficialía Mayor – Asesoría Jurídica Municipal, así como a diversas Resoluciones del Concejal delegado de Policía (todas ellas relacionadas con infracciones a la Ordenanza Municipal para la Protección de la Convivencia Ciudadana.

A la vista de la petición realizada y revisada la normativa de aplicación, (art. 15.1 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) que indica «Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo 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.», así como en lo dispuesto en el art. 19.3 LTAIPBG donde se indica que «Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.», se procedió a remitir comunicación a todas las personas implicadas en las peticiones formuladas por D. XXX para solicitar su autorización o rechazo en el envío de los informes solicitados, indicando que, caso de no recibir respuesta en el plazo de quince días desde la recepción de la comunicación se procedería a entender por rechazada dicha solicitud.

De la realización de este trámite se dio cuenta a D. XXX mediante comunicación notificada con fecha 19/04/2022.

Transcurrido el plazo concedido al efecto sin que ninguno de los interesados en los expedientes manifestase su autorización, se procedió a emitir Resolución del Tercer



Tte. de Alcalde de fecha 06/06/2022 acordando: «Desestimar la solicitud formulada por D. XXX (XXX) con fecha 09/03/2022 (RGE nº XXX) al haberse solicitado, de forma previa, a las personas implicadas en los informes y resoluciones en los que estaba interesado el peticionario que diesen su autorización, sin haber obtenido respuesta al respecto.», notificada a D. XXX con fecha 16/06/2022».

A esta comunicación se acompañaba una copia del expediente tramitado, que contenía la Resolución desestimatoria, indicada en párrafo anterior, de fecha 6 de junio de 2022.

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

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma LTAIBG 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, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

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 su autor es la misma persona que había presentado la solicitud de información pública de la que trae causa.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de presentación de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual *“la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”*.

Por su parte, el artículo 20.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”.

En cuanto al sentido del silencio, el apartado cuarto del mismo precepto establece lo que se indica a continuación:

“Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada”

En cuanto al plazo para interponer reclamaciones frente a actos presuntos (como el que aquí se impugna), este, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, es, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

No obstante, con carácter general, respecto al plazo para reclamar frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a la información pública, se debe poner de manifiesto el criterio expresado por el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, donde, partiendo de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y de las previsiones de la LPAC, relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición, se concluye lo siguiente:



“... la presentación de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo”.

Por tanto, por los mismos motivos, consideramos que tampoco se encuentran sujetas a plazo las reclamaciones que se presenten ante esta Comisión de Transparencia frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública, como la que ha dado lugar a esta reclamación.

Con posterioridad a la presentación de la reclamación inicial, el Ayuntamiento de Salamanca resolvió expresamente, mediante Resolución del Tercer Teniente de Alcalde de 6 de junio de 2022, la desestimación de la solicitud de información pública.

En este supuesto, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencia núm. 2643/2015, de 15 de junio, rec. 1762/2014), relativa al recurso contencioso-administrativo pero trasladable a los recursos administrativos y, en consecuencia, a la presente reclamación, la resolución expresa dictada por el Ayuntamiento de Salamanca, posterior a la desestimación presunta de la solicitud y confirmatoria de la denegación de acceso a la información pública, no hacía necesaria la ampliación del escrito de reclamación inicial presentado ante esta Comisión

Quinto.- En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, hay que partir de que el artículo 13 de la LTAIBG 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”.*

En este caso, procede señalar que todos los documentos solicitados -informes de la Oficialía Mayor-Asesoría Jurídica y resoluciones sancionadoras del Concejal Delegado de Policía- obran en poder del Ayuntamiento de Salamanca y han sido elaborados en el ejercicio de sus funciones, por lo que tienen la consideración de información pública en los términos del artículo 13 de la LTAIBG.

No obstante lo anterior, como ya se indicó en el apartado tercero de los antecedentes, el Ayuntamiento de Salamanca desestimó la solicitud de información pública invocando el artículo 15.1, párrafo segundo, de la LTAIBG como fundamento de la denegación. Este precepto establece que, si la información solicitada contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo podrá autorizarse en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.



Esta Comisión considera que el Ayuntamiento identificó correctamente la categoría de datos protegidos presente en la totalidad de la información solicitada. En efecto, todos los documentos objeto de la solicitud, tanto los informes jurídicos de los apartados 1.º a 3.º como las resoluciones sancionadoras de los apartados 4.º a 7.º, contienen referencias, con datos identificativos de personas físicas, a la comisión de presuntas infracciones administrativas que no conllevan amonestación pública al infractor.

Es igualmente correcto que el Ayuntamiento sustanciara el trámite para contar con el consentimiento expreso de los afectados.

En cuanto al cauce procedimental utilizado para recabar ese consentimiento, el Ayuntamiento encuadró su actuación en el artículo 19.3 de la LTAIBG, que regula un trámite de audiencia procedimental mediante el que los terceros afectados pueden formular alegaciones, favorables o contrarias al acceso. El consentimiento exigido por este precepto no es una alegación procedimental propiamente dicha sino una declaración de voluntad que habilita jurídicamente el acceso, cuya ausencia determina directamente la negativa, con independencia de cualquier ponderación posterior. El Ayuntamiento apercibió a los afectados de que la falta de respuesta en el plazo concedido se entendería como rechazo de la solicitud.

En cualquier caso, la ausencia de consentimiento expreso de los afectados, con independencia del cauce a través del cual se intentó obtener este, es un hecho que consta en el expediente y que, unida a la inexistencia de habilitación legal, determina la denegación del acceso por imperativo del artículo 15.1 de la LTAIBG.

Sexto.- El artículo 15.4 de la LTAIBG dispone que no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores del mismo precepto si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas. Para que esta excepción opere, la disociación debe ser real y efectiva, esto es, debe impedir la identificación de forma material y no meramente formal: la simple supresión de los datos nominativos, nombre y apellidos, no satisface esta exigencia si, a través de otros elementos que permanezcan en el documento, la persona afectada sigue siendo identificable de forma directa o indirectamente.

Examinada la naturaleza de los documentos solicitados en los apartados 1.º, 2.º y 3.º, esta Comisión concluye que la disociación efectiva no es posible respecto de los mismos, y ello por las razones que se exponen a continuación.

Contrariamente a lo que podría sugerir una lectura superficial de la solicitud, los informes requeridos no responden a un allanamiento procesal ante el órgano judicial, sino a la estimación en vía administrativa de las pretensiones del demandante, al amparo de lo



previsto en el artículo 76 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Conforme a dicho precepto, cuando la Administración demandada reconoce en vía administrativa las pretensiones del demandante una vez interpuesto el recurso, el Juez declara terminado el procedimiento mediante auto. Ello implica que el Ayuntamiento de Salamanca dictó, a instancia del informe jurídico solicitado, una resolución administrativa que dejó sin efecto las sanciones impuestas en cada caso, identificando necesariamente el expediente sancionador, la conducta infractora imputada y la persona afectada a fin de proceder a su anulación.

En consecuencia, los informes de la Oficialía Mayor-Asesoría Jurídica contienen no solo referencias a números de procedimientos judiciales perfectamente individualizados (recurso contencioso-administrativo 271/2021 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2, recurso 21/2022 ante el mismo Juzgado y Procedimiento Abreviado 19/2022 ante el Juzgado n.º 1, todos ellos de Salamanca) que permiten identificar al recurrente a través de los registros judiciales con independencia de que se suprima su nombre, sino también la descripción de los hechos sancionados y el razonamiento jurídico sobre su ilegalidad, que remite necesariamente a las circunstancias personales y conductuales de cada afectado. La concurrencia de ambos elementos, referencias a procedimientos judiciales públicos y rastreables, y descripción fáctica de la conducta infractora, hace que en estos documentos se incluyan más datos identificativos que en las propias resoluciones sancionadoras al acumular a la información del expediente administrativo la del procedimiento judicial.

Si, para intentar remediar lo anterior, se procediera además a suprimir los números de procedimiento judicial, y de las actuaciones administrativas practicadas, el documento resultante quedaría tan desprovisto de contenido que no correspondería en modo alguno a la información pública solicitada, convirtiendo la disociación en una forma de denegación material de la información que tampoco satisfaría el derecho de acceso. En ninguno de los dos escenarios posibles se alcanza, por tanto, el resultado que exige el artículo 15.4 de la LTAIBG.

Respecto de las resoluciones sancionadoras identificadas en los apartados 4.º, 5.º, 6.º y 7.º, la conclusión es, también, que la disociación efectiva no resulta posible, si bien la razón que la impide opera de forma autónoma respecto de la señalada en el fundamento anterior. En estos documentos, la extrema concreción de los hechos descritos -celebración de una fiesta en vivienda particular en fechas determinadas de noviembre y diciembre de 2021, con asistencia de varias personas y producción de ruidos- incumpliendo la Ordenanza municipal para la protección de la convivencia ciudadana, en los tres primeros casos, y la libertad de circulación nocturna impuesta por el Decreto-ley 7/2020, hace que la supresión de los datos nominales sea insuficiente para impedir la identificación de los afectados en un entorno local. La combinación de la fecha, el tipo de infracción, el lugar y las circunstancias fácticas narradas en cada resolución permite, a



quien conozca mínimamente el contexto o se ocupe de conocerlo, individualizar a la persona sancionada con alta probabilidad, aun cuando su nombre no figure en el documento.

A todo ello se añade que en todos y cada uno de los documentos objeto de la solicitud, el propio solicitante identificó a los afectados mediante sus iniciales, incluyendo además, en unos casos, los números de expedientes administrativo y judicial y, en otros, la fecha de la Resolución sancionadora, así como aquella por la que se desestimaron los recursos de reposición, lo que, sin duda, pone de manifiesto que conoce o puede fácilmente conocer su identidad por medios distintos al contenido de los informes solicitados. En estas condiciones, la supresión del nombre y apellidos no constituye una disociación que impida la identificación en el sentido exigido por el artículo 15.4 de la LTAIBG.

De todo lo expuesto resulta que, respecto de la totalidad de los documentos solicitados, la disociación de datos de carácter personal no resulta suficiente para impedir la identificación de las personas afectadas, lo cual conduce en ambos casos al mismo resultado: la inaplicabilidad de la excepción prevista en el artículo 15.4 de la LTAIBG. En consecuencia, el límite del artículo 15.1, párrafo segundo, de la misma Ley opera plenamente respecto de toda la información solicitada.

Al no haberse prestado el consentimiento expreso de los afectados y no existir habilitación legal para el acceso, la denegación acordada por el Ayuntamiento de Salamanca es conforme a Derecho. Procede, en consecuencia, desestimar la reclamación presentada por D. XXX.

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 D. XXX ante el Ayuntamiento de Salamanca.

Segundo.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de Salamanca.

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.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Instancia de León en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López