

Resolución RT 0292/2020

N/REF: RT 0292/2020

Fecha: La de la firma.

Reclamante

Dirección:

Administración/Organismo: Comunidad de Madrid. Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras.

Información solicitada: Expedientes administrativos empleo vehículos turismo transporte de mercancías y personas acceso a los requerimientos 08/04 y 18/04 y Acuerdo Incoación con anterioridad a su filtración a la prensa.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹(en adelante, LTAIBG) y con fecha 4 de mayo de 2020 la siguiente información:

“-Documentación relativa a cualquier expediente administrativo de la Comunidad de Madrid en el que se haya valorado o se esté valorando en la actualidad la posibilidad de emplear vehículos turismo para el transporte de pequeñas mercancías.

-Información sobre la persona o personas que, con arreglo a los registros informáticos de esta Consejería, accedieron al Requerimiento 08/04, al Requerimiento 18/04 y al Acuerdo de Incoación con anterioridad a su filtración a la prensa, según lo expuesto en el punto II anterior de este escrito.”

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

2. Al no estar conforme con la respuesta presentó, mediante escrito de fecha 26 de junio de 2020, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
3. Con fecha 30 de junio de 2020 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Directora General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, y a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid al objeto de que por el órgano competente pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Con fecha 28 de julio de 2020 se reciben las alegaciones que indican:

“(…) ésta Dirección General tiene a bien informar lo siguiente:

- En lo que respecta a la solicitud de “información sobre la persona o personas que, con arreglo a los registros informáticos de ésta Consejería accedieron al Requerimiento 08/04, al Requerimiento 18/04 y al Acuerdo de Incoación con anterioridad a su filtración a la prensa, según el punto II de éste escrito” ésta Dirección General se reitera en lo ya expuesto en la Resolución de Acceso Parcial que ahora se impugna en el sentido de que la cuestión planteada afecta a materias sobre las que actúan los límites recogidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en concreto, a lo previsto en el apartado 1 letras e) y g) los cuales textualmente disponen:

“Artículo 14. Límites al derecho de acceso

1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: (...)

e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. (...)

g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.”

No obstante, y a título meramente informativo, es preciso informar que en la tramitación de los expedientes administrativos del Área de Inspección del Transporte intervienen diversas personas que disponen de acceso a los datos personales contenidos en los mismos.

- Respecto a la solicitud de acceso a la información pública referida a la “documentación relativa a cualquier expediente administrativo de la Comunidad de Madrid en el que se haya valorado o se esté valorando en la actualidad la posibilidad de emplear vehículos turismo para el transporte de pequeñas mercancías” es preciso asimismo reiterar el contenido de la

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

Resolución impugnada el cual no ofrecía lugar a dudas en cuanto a la contestación ofrecida a la solicitante al no haberse valorado por parte de la Comunidad de Madrid en ningún momento la posibilidad de emplear vehículos turismo para el transporte de mercancías por entender que ello va en contra de la normativa vigente en materia de transporte, debiendo dar aquí por reproducidos los Fundamentos jurídicos contenidos en la Resolución impugnada en este punto.

A mayor abundamiento la entidad recurrente indica que en su primera solicitud de acceso precisaban, tras formular su pretensión, que:

“A modo de ejemplo, nos referimos al expediente que la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, según la información facilitada por esta Administración, habría incoado a la empresa AMAZON hace unos años por el uso en sus envíos de vehículos turismo para el transporte de pequeñas mercancías, así como a cualesquiera otros expedientes relativos a otros operadores del sector que mantienen igualmente dicha práctica que se pretende prohibir a P&L (CORREOS, MRW, NACEX, DELIVERYO, UBER EATS, etc.).

Respecto de los referidos expedientes, interesa especialmente a P&L conocer cómo puso fin la Administración a los mismos, pues lo cierto es que es público y notorio que numerosas empresas siguen utilizando, a día de hoy, vehículos turismo en la realización de sus envíos, sin que nos conste que la Consejería esté actuando contra ninguna de ellas por este motivo”.

Pues bien, respecto a la anterior afirmación, es necesario informar que el objetivo primordial en la Comunidad de Madrid de la Inspección de Transportes es velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de transportes y que, en virtud de lo que se dispone en el artículo 53 la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres se deberán anotar en el Registro de Empresas y Actividades del Transporte, las sanciones impuestas por la comisión de las infracciones tipificadas en la misma, así como aquellas anotaciones relativas a los expedientes sancionadores que se consideren relevantes reglamentariamente.

Las inscripciones en dicho registro tendrán carácter obligatorio, realizándose de oficio por la Administración y, de conformidad con el apartado 6 del citado artículo, las anotaciones relativas a un procedimiento sancionador únicamente podrán ser conocidas por la persona o personas a que estén referidas.”

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG 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”*. A estos efectos, su artículo 12⁶ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución⁷ y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG⁸ se 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 función de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/transparencia/portal transparencia/informacion econ pres esta/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal%20transparencia/informacion%20econ%20pres%20esta/convenios/conveniosCCAA.html)

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

4. Tal y como puede deducirse de la lectura de los antecedentes sumariamente reseñados en el epígrafe anterior, el objeto que motiva la interposición de la presente Reclamación consiste en obtener la documentación relativa a cualquier expediente administrativo de la Comunidad de Madrid en el que se haya valorado o se esté valorando en la actualidad la posibilidad de emplear vehículos turismo para el transporte de pequeñas mercancías y que no se ha facilitado la identificación concreta de los empleados públicos que han accedido a los expedientes Requerimiento 08/04, al Requerimiento 18/04 y al Acuerdo de Incoación.

Con respecto al primer punto la autoridad autonómica indica, tanto en la resolución como en las alegaciones remitidas, “(...) *no haberse valorado por parte de la Comunidad de Madrid en ningún momento la posibilidad de emplear vehículos turismo para el transporte de mercancías por entender que ello va en contra de la normativa vigente en materia de transporte*”.

Este Consejo cree firmemente que, en sus relaciones con otras administraciones públicas, rigen los principios generales del artículo 3.1 e)⁹ de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional. Ello implica que presupone la veracidad de los documentos procedentes de otras administraciones y de los argumentos recogidos en los mismos.

Por lo tanto procede, en efecto, desestimar la reclamación planteada en este punto en la medida en que no existe el objeto sobre el que ejercer el derecho de acceso a la información pública en los términos de los artículos 12 y 13 de la LTAIBG.

5. Con respecto al segundo punto de la reclamación, cabe recordar, por una parte, que el artículo 3.a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal -desde ahora, LOPD- define el dato personal como “*cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables*” -dado que las personas jurídicas no son titulares del derecho de protección de datos-, mientras que, por otra parte, el artículo 5.1.f) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD, contempla la siguiente definición de dato de carácter personal: “*cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables*”. Asimismo, el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁰, de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), define dato personal como “*toda información sobre una persona física identificada o identificable*”.

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566&tn=1&p=20180704#a3>

¹⁰ <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf>

6. Por lo tanto, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG que regula la relación del derecho de acceso a la información pública con el derecho a la protección de datos.

Con relación a este extremo, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha elaborado el Criterio Interpretativo CI/002/2015¹¹, de 21 de mayo de 2015, relativo a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información cuyo tenor literal, en lo que ahora interesa, es el siguiente:

“El artículo 15 establece el sistema de protección de datos de carácter personal, señalando lo siguiente:

- 1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*

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.

- 2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano [...]*

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene observando una interpretación extensiva de los conceptos contenidos en determinados límites respecto de los cuales resulta conveniente identificar y precisar los criterios y condiciones que justifican su aplicación.

El proceso de aplicación de esta norma comprende las siguientes etapas o fase sucesivas:

¹¹ http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html

- I. *Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por éstos 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 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 sólo se podrá publicar o facilitar: a) En el supuesto de la letra a) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. b) En el supuesto de los datos de la letra b) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado en una norma con rango de ley, y 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.*
- III. *Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.*
- IV. *Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG.*
- V. *Finalmente, si la información no contuviera datos de carácter personal, valorar si resultan de aplicación los límites previstos en el artículo 14. [...]"*

En atención al Criterio Interpretativo reseñado, así como al objeto específico de la pretensión del ahora reclamante, se aprecia que el apartado 1 del artículo 15 alude a los datos

considerados como “especialmente protegidos” en virtud de los apartados 2 y 3 del artículo 7 de la LOPD. Esto es, datos que revelen la ideología, la afiliación sindical, la religión y las creencias o que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual. De acuerdo con esta definición, en suma, cabe concluir señalando que los datos solicitados carecen de la consideración de datos especialmente protegidos.

Por su parte, el apartado 2 del precitado artículo 15 de la LTAIBG se refiere a datos “meramente identificativos” relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. Si bien no existe una definición clara de qué datos tendrían esta consideración, tal y como se ha puesto de manifiesto en nuestra anterior Reclamación número R/0208/2015, de 1 de octubre, podría defenderse la interpretación de que se trataría del nombre, apellidos, dirección o teléfono. Esta interpretación estaría respaldada por el artículo 2.2 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD que, al excluir su aplicación a determinados ficheros que recojan datos de trabajadores de personas jurídicas, menciona expresamente “nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales”. De manera que teniendo en cuenta este precepto, puede concluirse que los datos solicitados podrían tener la consideración de datos meramente identificativos.

7. A estos efectos, cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 15.2 de la LTAIBG, se concederá el acceso a la información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida.

Partiendo de esta premisa resulta necesario que nos detengamos en el desarrollo de las siguientes consideraciones. En primer lugar, debe precisarse el alcance que se predica del artículo 2.2 del Real Decreto 1720/2007, tras la aprobación de la LTAIBG. Recordemos, que dicho precepto establece lo siguiente:

Este reglamento no será aplicable a los tratamientos de datos referidos a personas jurídicas, ni a los ficheros que se limiten a incorporar los datos de las personas físicas que presten sus servicios en aquéllas, consistentes únicamente en su nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales.

El precepto de referencia alude a los denominados “ficheros de datos de contacto” y “agendas” vinculadas exclusivamente con la actividad profesional de los afectados, esto es, se trataría de datos de personas por su mera condición de cargos, administradores o representantes de una empresa, supuestos en los que únicamente cabría considerar aplicable la excepción de

referencia. Como puede apreciarse, esta interpretación parte de identificar los sujetos a los que se aplica la excepción de referencia en función de la concreta posición que ocupan en la organización de que se trate.

Ahora bien, la cuestión determinante es la existencia de un interés público prevalente sobre la protección de datos. En efecto, tal y como se indica en el Informe de 23 de marzo de 2015 elaborado conjuntamente por este Consejo y la Agencia Española de Protección de Datos, *“en cuanto el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o a la asignación de los recursos, cabrá considerar la existencia de un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas por el LTAIBG. Por el contrario, cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos.”*

De ahí que criterio determinante para delimitar ese “interés público prevalente” de los distintos puestos de trabajo de una Administración lo configuren aspectos tales como el mayor nivel de responsabilidad y mayor autonomía en la toma de decisiones, aquellos cuya provisión se lleve a cabo mediante sistemas de cierta discrecionalidad o en los que exista un relación de confianza especial. En todos estos casos existe, sin lugar a dudas un interés prevalente sobre la protección de datos, circunstancia que no concurre en los supuestos referidos a los restantes empleados públicos, *“que han obtenido un determinado puesto de trabajo a través de los procedimientos establecidos en la legislación reguladora de la función pública, con independencia de quién ostente la titularidad del órgano superior o directivo del que dependan”*.

De este modo, en definitiva, la “información referente a este personal resultará, con carácter general, de escasa relevancia para el logro de los objetivos que justifican el derecho de acceso a la información pública, de modo que debería considerarse que el objetivo de transparencia resulta insuficiente para limitar el derecho de estos empleados públicos a la protección de sus datos personales”. De acuerdo con ello, procede desestimar la Reclamación planteada por cuanto estaríamos en presencia de un supuesto en que el interés público en conocer sus nombres no resulta suficiente para limitar el derecho de estos empleados públicos a la protección de sus datos personales.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por PRESTIGE AND LIMOUSINE S.L. frente a la resolución de fecha 25

de mayo de 2020 del Director General de Transportes y Movilidad de la Consejería de Transportes, movilidad e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno¹², la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹³.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹⁴.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>