



Resolución RT 0518/2018

N/REF: RT 0518/2018

Fecha: 7 de marzo de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Universidad Carlos III de Madrid.

Información solicitada: Expediente sancionador.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 8 de octubre de 2018, la reclamante solicitó, ante la Universidad Carlos III de Madrid, la siguiente información:

“Acceso al expediente sancionador que se le abrió a [REDACTED] cuando era profesor titular de la universidad pública Carlos III. En caso de que se le abriera más de un expediente, solicito acceso a todos ellos”.

La Universidad contestó a esta solicitud mediante Resolución de 30 de octubre de 2018, denegando el acceso a la información por contener datos personales especialmente protegidos, para los que se requiere el consentimiento del afectado:

“(…)

No se cuenta, por tanto, en este caso, con el amparo legal necesario para conceder el acceso a la información sin consentimiento y, dado que no se acompaña a la solicitud presentada un escrito en el que el afectado consienta expresamente el acceso a la información que eventualmente pudiera obrar en la Universidad, de conformidad con lo

dispuesto en el artículo 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

RESUELVO:

Primero.- Desestimar la solicitud formulada por [REDACTED], con DNI [REDACTED] por carecer del consentimiento del afectado.

Segundo.- El dictado de la presente resolución no prejuzga la existencia o no de la información solicitada (...)

2. Ante la disconformidad con la respuesta de la administración, con fecha 20 de noviembre de 2018, la interesada formuló reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24¹ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), en la que realizaba, en síntesis, las siguientes alegaciones:

“Primera.- (...)

Es preciso poner de manifiesto, también inicialmente, la singularidad de la información solicitada. Por un lado, porque la información solicitada se refiere a la existencia de expediente disciplinario en el ámbito universitario de quien en la actualidad es Rector de una Universidad Pública, de forma que se refiere a un asunto de interés y relevancia públicos, afecta a sujeto público y es relevante para formar opinión pública libre. Y por otro lado porque constituye un instrumento relevante para el ejercicio de la libertad fundamental de expresión de opinión, de hechos y de ideas, protegido por el artículo 20 de la Constitución, que se reconoce en favor de todos los ciudadanos y de forma reforzada a los profesionales del periodismo.

Segunda.- La necesidad de interpretar correctamente el artículo 15.1 de la Ley de Transparencia, de forma que posibilite en términos de proporcionalidad el ejercicio de la libertad constitucional de expresión, información y comunicación para la formación de opinión pública libre, cuando el derecho de acceso a la información constituye un instrumento o medio al servicio de aquél derecho fundamental.

(...)

4. (...)

Es perfectamente razonable considerar que la información sobre expedientes sancionadores o disciplinarios que protagonicen o afecten a ciudadanos, dicho en términos

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a20>

meramente descriptivos, “anónimos”, debe quedar resguardada del ejercicio del derecho fundamental del artículo 20 de la Constitución; pero no lo es, desde ninguna perspectiva, cuando se refiere a sujetos públicos, por razón de actuaciones públicas y con la finalidad de materializar el ejercicio del derecho a la información (art.20 CE) para formar opinión pública libre aunque se refiera o afecta a expedientes sancionadores o disciplinarios. No sólo porque lo exigen los artículos 20 y 105.b) CE, sino y fundamentalmente porque es lo razonable si se recuerda que si se accede a la misma información por otros medios es válida y admisible la información transmitida. De forma que la interpretación literal del precepto legal indicado únicamente conduciría a construir un doble canon de comportamiento, enjuiciamiento y valoración: si se solicita la información por el cauce previsto legalmente debe denegarse, pero si se obtiene fuera del mismo cauce es perfectamente válida su utilización.

(...)

Debe primar, por el contrario, una regulación, o una interpretación de la regulación vigente, que permita el fenómeno indicado. Conforme a los criterios hermenéuticos de aplicación, debe interpretarse el artículo 15.1 de la Ley 19/2013 citado en el sentido al que venimos aludiendo: la prohibición de acceso a la información de expedientes sancionadores o disciplinarios no reclama su aplicación, salvo los supuestos a los que hemos aludido, cuando la información se refiere a hechos noticiables, susceptibles de formar opinión pública libre, referidos a sujetos públicos y de relevancia y protagonismo público, como es el caso de un Rector de Universidad. Y sobre ello podrán aplicarse las decisiones oportunas, en términos de proporcionalidad, para proteger los demás bienes o derechos dignos de protección.

5. Razones todas ellas que determinan, en nuestro criterio de defensa, la procedencia de estimar la presente reclamación, revocando la decisión adoptada por la Universidad Carlos III de Madrid y reconociendo el derecho de la ahora reclamante a acceder a la referida información.

(...)”.

3. Iniciada la tramitación de la reclamación, con fecha 26 de noviembre de 2018, se dio traslado del expediente al Secretario General de la Universidad Carlos III de Madrid, con el fin de que formularan las alegaciones que estimasen oportunas.

El 10 de diciembre tiene entrada en este Consejo escrito de alegaciones de la administración en el que manifiestan, resumidamente, lo siguiente:

“Cuarto.- (...)

Los datos relativos a las infracciones o sanciones administrativas son, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, datos “especialmente protegidos”, respecto de los que la Ley otorga una mayor protección en su tratamiento en orden a salvaguardar los derechos y garantías de los ciudadanos.

Por su parte, el artículo 15.1, segundo párrafo, de la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno prohíbe el acceso a esos datos salvo que se cuente con el consentimiento del afectado o su acceso esté amparado en una ley. (...)

Sexto.- De igual manera, la solicitud presentada por [REDACTED] no acreditaba el consentimiento de [REDACTED] para el acceso a dicha información, por lo que tampoco contaba esta Universidad con la otra posibilidad de autorización de la cesión o comunicación de esos datos.

Es innegable, por tanto, que el consentimiento era preciso, en este caso, para acceder a la información pretendida. No sólo es que la propia ley estatal lo indique de manera expresa (...) sino que, igualmente, otras normas autonómicas dictadas sobre esta misma materia han incluido, dado su carácter básico, el consentimiento como elemento necesario para poder comunicar datos especialmente protegidos cuando el acceso no esté amparado en una norma (...)

Séptimo.- (...)

Por esta razón, y al tratarse de datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas, la solicitante, [REDACTED], debería dirigirse en primer lugar al afectado para obtener consentimiento para posteriormente exigir esta información a la Universidad, lo que, a tenor de los datos existentes, no ha hecho hasta ahora”.

4. Posteriormente, en atención a estas alegaciones, el 25 de enero de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno decidió conceder trámite de audiencia al tercero afectado, [REDACTED] con el fin de que manifestase lo que considerase oportuno o, en su caso, prestase el consentimiento a que se refiere el artículo 15.1 de la LTAIBG, todo ello en virtud del artículo 24.3² de la LTAIBG. De este trámite se informó a la interesada mediante correo electrónico.

Con fecha 7 de febrero de 2019 tuvo entrada en este Organismo escrito [REDACTED], en el que ponía de manifiesto lo siguiente:

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

“A través de la presente quiero expresar mi sorpresa porque se solicite un documento que no puede existir, ya que nunca he estado inmerso en un expediente sancionador en la Universidad Carlos III de Madrid. Aun así y para poder acallar las voces que afirman lo contrario, declaro que doy consentimiento para que la Universidad Carlos III de Madrid informe a [REDACTED] de la existencia o no existencia de dicho expediente sancionador y en su caso, se le dé acceso”.

De esta información se dio traslado a la reclamante y a la Universidad reclamada, otorgando un nuevo plazo de alegaciones a la Universidad Carlos III, de conformidad con el artículo 118³ de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Finalmente, el 21 de febrero se recibe escrito de la Universidad en el que, en síntesis y con el fin de no reiterar lo ya expuesto, se informaba de que:

“A la vista de tal consentimiento, de cuya existencia se ha dado traslado por el Consejo de Transparencia, por [REDACTED] se podría volver a solicitar a esta Universidad el acceso a la información requerida. Sin embargo, por razones de economía procesal, por esta Universidad se va a proceder a dar acceso, mediante el presente escrito, a la información solicitada:

(...) durante todo el período en que [REDACTED] prestó sus servicios como profesor en la Universidad Carlos III de Madrid no se le incoó procedimiento disciplinario alguno”.

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 Gobierno⁴, 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.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a118>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁵, 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 convenio⁶ 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. Precisadas estas reglas, corresponde a continuación analizar el objeto de la solicitud de información presentada por la reclamante.

En este sentido, cabe recordar que, a tenor del preámbulo de la LTAIBG, la misma 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”*. De este modo, su artículo 12⁷ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “información pública”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española y desarrollados por aquella norma. Por su parte, 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 virtud de este precepto, debe tratarse de información existente y disponible por el sujeto requerido en el momento en que se presenta la solicitud, por haberla elaborado o adquirido en el ejercicio de sus competencias. Además, el sujeto debe estar incluido en el ámbito de aplicación de la LTAIBG, recogido en su artículo 2⁸.

En el presente caso, el objeto de esta reclamación se circunscribe a la obtención del expediente sancionador abierto por la Universidad Carlos III de Madrid a [REDACTED] cuando era profesor titular en esa Institución. Tal y como ha quedado reflejado en los Antecedentes de esta Resolución, en su último escrito de alegaciones la Universidad ha

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a2>

revelado que esta información no existe, puesto que no se ha abierto ningún expediente disciplinario a [REDACTED].

En consecuencia, no existe objeto sobre el que ejercer el derecho de acceso a la información, por lo que la reclamación formulada por [REDACTED] debe ser desestimada.

4. No obstante, aunque no sea necesario entrar en el examen del fondo del asunto, dadas las particularidades que han surgido en la tramitación de esta reclamación, no pueden dejar de realizarse algunas consideraciones.

Ciertamente, para los casos en que la información solicitada contuviera “*datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor*”, el artículo 15.1⁹ de la LTAIBG -tanto en la versión actual como en la anterior a la modificación operada por Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales¹⁰- establece la necesidad de contar con el consentimiento del afectado o con una norma con rango de ley que ampare el acceso a estos datos.

A la misma conclusión se llega teniendo en cuenta el Criterio interpretativo 2/2015¹¹, sobre la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información, elaborado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos Personales, que dispone lo siguiente:

El proceso de aplicación de estas normas –artículos 14 y 15 de la LTAIBG- comprende las siguientes etapas o fases sucesivas:

1. *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)*

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20131221&tn=1#a15> En este caso, es aplicable la versión del artículo 15 de la LTAIBG anterior a la modificación operada por Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, así como el artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal -hoy en su mayor parte derogada-, puesto que tanto la solicitud de información como la reclamación fueron formuladas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2018.

¹⁰ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673&p=20181206&tn=1#df-11>

¹¹ <https://www.consejodetransparencia.es/ct-Home/Actividad/criterios.html>

- 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: (...) 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,*
- 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.*

Una vez que se concluye que el acceso a la información sobre un expediente disciplinario afecta al derecho a la protección de datos personales del afectado y que es necesario su consentimiento expreso, se plantea la duda sobre el alcance de esta protección: si concierne sólo al acceso a los datos incluidos en el expediente o si, por el contrario, la mera revelación del dato sobre la apertura o no del procedimiento afectaría a este derecho fundamental.

La Universidad Carlos III ha interpretado que la protección de datos personales se vería afectada al aportar cualquier dato sobre el procedimiento, incluyendo la existencia o no del mismo. De lo contrario, este dato habría sido aportado en la resolución notificada a la interesada o en el primer escrito de alegaciones presentado ante este Consejo, lo que habría evitado la dilación en la tramitación de la reclamación que ahora se resuelve. Una vez se hubiese alegado la inexistencia de la información solicitada, no habría sido necesario recabar el consentimiento del afectado.

En cuanto a la forma de obtener este consentimiento, en este caso se ha realizado a través del Consejo de Transparencia y no directamente por la interesada porque resultaba aplicable el artículo 24.3, segundo párrafo, de la LTAIBG:

Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga.

Por tanto, el consentimiento del afectado fue recabado en el trámite de audiencia otorgado al afectado en aplicación del artículo 24.3 de la LTAIBG, esto es, dentro del procedimiento de reclamación. Posteriormente, la Universidad tuvo ocasión de pronunciarse sobre este nuevo hecho en un segundo trámite de alegaciones abierto en virtud del artículo 118 de la Ley 39/2015, lo que hizo a través del escrito remitido a este Organismo el 21 de febrero.

Según expresa en el apartado quinto de este escrito, *“a la vista de tal consentimiento (...) se podría volver a solicitar a esta Universidad el acceso a la información requerida. Sin embargo, por razones de economía procesal, por esta Universidad se va a proceder a dar acceso, mediante el presente escrito, de la información solicitada (...)”*. A juicio de este Consejo, no se trata de una cuestión de economía procesal, sino de la obligación de la Universidad de aportar la información una vez se ha obtenido el consentimiento del afectado. No sería admisible que se obligase a la interesada a presentar una nueva solicitud de información sabiendo, además, que el expediente solicitado no existe.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede: **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], en tanto que no existe el objeto sobre el que ejercer el derecho de acceso a la información.

De acuerdo con el artículo 23, número 1¹², de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo

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

dispuesto en el artículo 112.2¹³ de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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)¹⁴ de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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

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