



RESOLUCIÓN

S/REF:

REF: R/0456/2018 (100-001228)

FECHA: 24 de octubre de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] (FUNDACIÓN ADO MOURE PRO DEPORTE), con entrada el 1 de agosto de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN:**

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de noviembre de 2017, [REDACTED] la FUNDACIÓN ADO MOURE PRO DEPORTE, solicitó a la Dirección General de Tráfico (MINISTERIO DEL INTERIOR), en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), el estado de las denuncias presentadas por la mencionada Fundación al entender que *esta parte solicita la información de los expedientes sancionadores -únicamente referida al hecho de si la denuncia remitida conlleva o no la incoación de procedimiento sancionador- con disociación de datos personales, si se estima, está claro que no concurre el límite de protección de datos personales, por lo que no se le podría denegar la solicitud de acceso a la información por este motivo.*
2. Mediante escrito de 6 de febrero de 2018, presentado en la Jefatura Provincial de Tráfico de Ourense, [REDACTED] señaló que su solicitud, reseñada en el apartado anterior, no había sido atendida.
3. La solicitud fue de nuevo reiterada, mediante escrito de 9 de abril de 2018, dirigido al director de la DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO.

reclamaciones@consejodetransparencia.es



4. Con fecha 18 de abril de 2018 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno escrito de Reclamación presentado por [REDACTED] en aplicación del art. 24 de la LTAIBG, en el que ponía de manifiesto que su solicitud de información no había sido respondida.

Esta Reclamación, tramitada bajo el número de procedimiento R/0242/2018, finalizó con Resolución, de fecha 13 de julio de 2018, por la que se acordaba lo siguiente:

“PRIMERO: ESTIMAR por motivos formales la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 18 de abril de 2018, contra el MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 3 días hábiles, realice la retroacción de actuaciones al momento de recepción de la solicitud de información.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo de 3 días hábiles, informe a este Consejo de Transparencia de la realización del trámite señalado.”

Asimismo, su Fundamento Jurídico 3 señalaba que *“se recuerda que, una vez recibida contestación en el plazo legalmente establecido al efecto en el art. 20 de la LTAIBG, quedarán a disposición del interesado las oportunas vías de recurso, concretamente la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en caso en que no reciba una respuesta en plazo o la misma no se adecúe a lo solicitado. “*

5. Mediante Resolución de fecha 26 de julio de 2018, la Dirección General de Tráfico del MINISTERIO DEL INTERIOR contestó a [REDACTED] informándole en los siguientes términos:
- *Una vez analizada la solicitud, se deniega el acceso a la información en base al art. 14.1 de la LTAIBG "el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:*
 - *apartado letra e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos y disciplinarios.*
 - *apartado letra f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*
 - *apartado letra g) las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.*
 - *No es la primera vez que la Fundación Ado Moure Pro- Deporte se dirige a la DGT; ya presentó en anteriores ocasiones a este Centro Directivo escritos de consultas (19 de septiembre y 6 de diciembre de 2017) a fin de conocer los criterios de admisión de denuncias voluntarias en un procedimiento sancionador en materia tráfico y acerca de la capacidad de obrar de una*



persona jurídica y su condición de interesada, consultas que le fueron oportunamente respondidas.

- Este Organismo remitió a las Jefaturas Provinciales de Tráfico Escrito-Directriz UON-SAPS 1712, de fecha 13 de noviembre de 2017, referido a la tramitación de denuncias voluntarias por hechos de la circulación, exponiéndose en el mismo una serie de recomendaciones para facilitar la tramitación de aquellas.
- Asimismo, el pasado 24 de octubre de 2017, la fundación formuló de manera telemática solicitud de información de transparencia núm. 001-018204 ("Información de denuncias voluntarias presentadas en la DGT, en las diferentes direcciones provinciales en los últimos 5 años") datos que le fueron proporcionados por este Centro Directivo en tiempo y forma y cuyo objeto está interrelacionado con la pretensión que ahora formula ("conocer únicamente si de cada una de las denuncias voluntarias presentadas se ha incoado o no expediente sancionador").
- Acreditado el especial interés de la citada fundación por conocer si se ha incoado o no procedimiento sancionador a las denuncias voluntarias presentadas por ella y a la vista de su disconformidad e insatisfacción con las respuestas recibidas e información proporcionada por la DGT a través del Portal de Transparencia, de nuevo la mencionada entidad, el 23 de noviembre de 2017, 6 de febrero y 9 de abril de 2018 dirige escritos a la DGT y al Defensor del Pueblo, todos ellos con la misma pretensión que la descrita en párrafos anteriores.
- Tal y como se establece en la Disposición Adicional Primera de la LPAC, las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia de tráfico y seguridad vial se regirán por su normativa específica y, supletoriamente, por lo dispuesto en dicha Ley. Por tanto, la regulación a tener en cuenta en la tramitación de tales procedimientos es la contenida en el Título V (Régimen Sancionador) de la LTSV, y más concretamente, lo dispuesto en el Capítulo IV del mismo (Procedimiento Sancionador), así como en el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por RO 320/1994, de 25 de febrero, que sigue siendo aplicable para dicha materia.
- El derecho a la información pública no es absoluto, sino que tiene límites, dentro de los cuales no están sólo los derivados de la Constitución o los expresamente recogidos en la propia Ley 19/2013, sino en todas las Leyes sectoriales que regulan las materias relacionadas con la Administración (Disp. Adicional ley 19/2013 y Sentencia Audiencia Nacional de 612/2017). El derecho de acceso basado en la citada norma puede ser restringido, justificada y proporcionadamente, cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos y disciplinarios; f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; g) las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
- En el mismo sentido se recoge en la ley de Transparencia así, en su artículo 14 1.



- *No existe la obligación de dar cuenta de la decisión de incoación de un expediente sancionador a un denunciante voluntario de tales hechos, dado que la potestad sancionadora se encamina a la defensa de los intereses generales, no a la de intereses particulares o de colectivos determinados. La condición de denunciante voluntario es sustancialmente distinta a la de parte interesada, de modo que, no se constituye en parte, careciendo así de facultad alguna de iniciativa procesal ni de legitimación para crear la obligación del órgano sancionador de investigar la concreta situación del hecho denunciado.*
- *Dicho lo anterior, no está de menos recordar que el principio básico de publicidad afecta a todos los órganos de la Administración que están sometidos en su actividad al mismo, de acuerdo con las normas que rigen sus funciones, salvo en los casos en que la materia de que se trate tuviera el carácter de clasificada.*
- *En consecuencia, se pueda facilitar información relativa al número de expedientes que se han iniciado por las autoridades sancionadoras tras una denuncia voluntaria, pudiendo distinguir según el tipo de infracción y la provincia, pero sin llegar al detalle de especificar, del total de denuncias voluntarias que se hayan podido presentar por un denunciante voluntaria concreto, cuántas de éstas han provocado el inicio de un expediente sancionador. Y ello por las siguientes razones:*

Primero, porque la información relativa a los escritos presentados como denuncias voluntarias que son archivados sin más trámite, no está disponible y para su divulgación sería necesaria una acción previa de reelaboración, es decir, sería preciso elaborar expresamente la información haciendo uso de diferentes fuentes de información y a partir de los datos que pudieran tener las Jefaturas de Tráfico. Esta acción de reelaboración se recoge en el artículo 18 de la Ley de Transparencia como causa de inadmisión de una solicitud de información.

Segundo, porque si lo que se pretende es que por la vía de la Ley de Transparencia se pueda conocer si se ha tramitado o no procedimiento sancionador tras la presentación de denuncias voluntarias por el colectivo al que representa, se está obteniendo un resultado que la normativa específica del procedimiento sancionador no prevé. Tal y como se ha recogido en el Escrito-Directriz ya referido: "En cuanto a la posibilidad de que la Autoridad sancionadora deba considerar como interesado en el procedimiento a todo denunciante voluntario, el artículo 62.5 de la LPAC establece que "La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento", y el artículo 64.1 del mismo texto legal señala que "la incoación se comunicará al denunciante cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean". Éste no es el caso en el procedimiento sancionador por infracciones a lo dispuesto en la LTSV, ya que la normativa sectorial no contempla a la figura del denunciante voluntario como interesado en el procedimiento, por lo que no es preciso realizar ninguna comunicación a este denunciante de la incoación del procedimiento sancionador.



- Siendo así, este Centro Directivo estaría en disposición de facilitar información sobre el número total de expedientes sancionadores iniciados tras la presentación de denuncias voluntarias, con independencia de quién haya presentado tal denuncia voluntaria.
 - Por todo lo anteriormente expuesto y en base al art. 14.1 LTABG se deniega el acceso a la información solicitada.
6. Ante esta respuesta, el 1 de agosto de 2018, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia escrito de reclamación de [REDACTED] (FUNDACIÓN ADO MOURE PRO DEPORTE), de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que manifestaba lo siguiente:
1. Que las causas esgrimidas en el art-14.1 e, f .g. no contravienen el derecho de terceros para limitar la información solicitada en este caso.
 2. En cuanto a lo manifestado de tener que realizar una acción previa de reelaboración administrativa. No se ajusta a la realidad, ya que según la propia DGT señala a las Jefaturas Provinciales, que son en primera instancia las que reciben e incoan o no el expediente sancionador en su Escrito-Directriz UON-SAPS 17/2, "Es importante tener en cuenta que los ficheros que se pongan a disposición de las Jefaturas junto con las denuncias voluntarias incluyen datos personales especialmente protegidos, por tanto no se almacenarán grabaciones de denuncias voluntarias cuando se decrete el archivo de actuaciones, devolviéndose a los denunciantes toda prueba de las mismas. En este sentido está previsto incorporar a PSAN una nueva actuación procesal, denominada ARCH que permita "cerrar" adecuadamente una denuncia que no vaya a permitir la incoación de un procedimiento sancionador, si bien podríamos utilizar la opción de TSOTROS, con la clave ACPREV (acrónimo referido a las Actuaciones Previas que permitirían al Instructor acordar la no conveniencia de inicio de un procedimiento sancionador en ciertos supuestos)".
 3. Con lo expresado en dicha directriz sería suficiente para conocer esta parte, si se ha incoado o no el correspondiente expediente sancionador, ya que según expone, en caso de decretarse el archivo de actuaciones nos tendrían que ser devueltos los expedientes por incluir datos personales especialmente protegidos.
 4. Que la DGT sus "órganos directivos" tal cual EXPRESA en los párrafos superiores, este cuestionando un derecho fundamental que asiste a los ciudadanos a través de una ley específica, colocando por encima de esta, una normativa reguladora específica del procedimiento administrativo, indica el menosprecio de dicho órgano de la DGT le tiene a los ciudadanos y a la ley.
 5. También desde la DGT en dicho escrito relata una serie de actuaciones promovidas por esta fundación ante el defensor del pueblo y ante la DGT, para su conocimiento (adjunto todas las acciones emprendidas) podrá verificar que esta fundación lleva más de cuatro años intentado que la DGT cumpla con las normas establecidas en aras de salvaguardar la integridad física "la Vida" de los ciclistas y peatones y ciudadanos en general, tal cual le solicitábamos en nuestro escrito de amparo al defensor del pueblo.



6. *Solicitamos, amparada en lo dispuesto en la Ley 39/2015 y en la Ley 19/2013, tener por interpuesta reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto a la Resolución de fecha 30 de Julio de 2018 de la DGT y en su virtud se nos de acceso a la información, referida al hecho de si se ha incoado procedimiento sancionador tras la denuncia o se ha archivado la misma, para dar contenido real y efectivo a la posibilidad de la participación ciudadana en materia de seguridad vial.*
7. *Entendemos que el conocimiento del inicio o no de los procedimientos sancionadores por esta parte, es ESENCIAL para contribuir por un lado, a saber que se está actuando con corrección y eficacia por ambas partes, y por otro para garantizar el fin de la transparencia y control del ejercicio del poder público. De no ser así estaríamos sufriendo un evidente estado de indefensión ante la Administración- tal y como lo estamos padeciendo hasta ahora, desde el día que le comunicamos a la DGT nuestra intención de poner en marcha esta herramienta.*
8. *Por último, dejar constancia de que tal y como puede desprenderse de la lectura del escrito, la única finalidad por parte de esta fundación no es otra que trabajar en aras de salvaguardar lo más valioso que tenemos, la VIDA E INTEGRIDAD FÍSICA de las personas, en este caso usuarios de bicicletas, siendo este fin de interés general y en el que todos deberíamos caminar en una sola dirección, requiriendo a la Administración para que obligue a todos los usuarios de las vías públicas (sean conductores o ciclistas) al cumplimiento estricto de la ley; siendo así estamos completamente seguros de que se reducirían drásticamente los atropellos a ciclistas (insistimos, muchos de ellos niños y jóvenes), y con ello el número de heridos graves y muertos.*

(...)

7. El día 6 de agosto de 2018, se trasladó la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, a través de su Unidad de Información de Transparencia, para que presentase alegaciones pertinentes. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 12 de septiembre de 2018 y en el mismo se señalaba lo siguiente:
 - *El reclamante afirma en su escrito "que las causas esgrimidas en el art. 14. 1 letra e), f) y g) de la Ley 19/2013, "no contravienen el derecho de terceros para limitar la información solicitada en este caso". Con respecto a este alegato entendemos que se trata de una apreciación subjetiva del reclamante opuesta a la interpretación jurídica que hace este Organismo - para el supuesto concreto - de los límites al derecho de acceso a la información pública regulados en el mencionado precepto; razón por la que nos reafirmamos en el argumento esgrimido al respecto en nuestra resolución objeto de reclamación.*
 - *Es claro y manifiesto el interés particular de la Fundación Ado Maure Pro-Deporte por conocer únicamente si las denuncias voluntarias presentadas por ella, han derivado o no en la incoación de un procedimiento sancionador. En todas las respuestas ofrecidas por la DGT al reclamante con motivo de las*



consultas y escritos dirigidos a este centro directivo y a otras instituciones públicas, tal es el caso del Defensor del Pueblo, el criterio ha sido siempre el mismo: "no existe la obligación de dar cuenta de la decisión de incoación de un expediente sancionador a un denunciante voluntario de tales hechos, dado que la potestad sancionadora se encamina a la defensa de los intereses generales, no a la de intereses particulares o de colectivos determinados. La condición de denunciante voluntario es sustancialmente distinta a la de parte interesada, de modo que, no se constituye en parte, careciendo así de facultad alguna de iniciativa procesal ni de legitimación para crear la obligación del órgano sancionador de investigar la concreta situación del hecho denunciado". Art 3 del Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto 320/1994 de 25 de febrero.

- El denunciante no adquiere por el mero hecho de formular su denuncia la condición de interesado, ni legitimación para recurrir, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53.2 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) que circunscribe a los presuntos responsables, los derechos enumerados.
- Asimismo los artículos 62.5. y 64.1 de la LPAC establecen respectivamente que: "la presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento", y "la incoación se comunicará al denunciante cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean".
- Enlazando con lo anterior debemos traer a colación la normativa sectorial (Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad vial, aprobada por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre cuya regulación no contempla la figura del denunciante voluntario como interesado en el procedimiento, por lo que no es preciso realizar ninguna comunicación a este denunciante de la incoación del procedimiento sancionador.
- Por todo ello, carece de fundamento la argumentación utilizada por el interesado en su escrito de reclamación al afirmar: "entendemos que el conocimiento del inicio o no de los procedimiento sancionadores por esta parte, es esencial..... De no ser así estaríamos sufriendo un evidente estado de indefensión ante la Administración..... "
- El hecho de que el interesado ante su disconformidad con las contestaciones de esta dirección, utilice supletoriamente el mecanismo articulado por la Ley de Transparencia para tratar de obtener la información que le ha sido denegada en virtud de otras leyes sectoriales - falta de legitimación legal del denunciante voluntario- denota un claro interés particular y desvirtúa el espíritu de la Ley de Transparencia, que es el de que la actividad de la administración sea conocida por los ciudadanos sin que ello pueda traducirse en atender a peticiones arbitrarias como la que nos ocupa.
- No por ello menos importante es el hecho de que el propio articulado de la citada Ley en su disposición adicional primera relativo a "Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública" establece la prevalencia en la aplicación de leyes sectoriales sobre la propia Ley 19/2013



respecto de aquellos procedimientos administrativos en los que el acceso a la información se rige por su propia normativa específica, tal es el caso del procedimiento sancionador en materia de tráfico (Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad vial, aprobada por Real Decreto Legislativo 612015, de 30 de octubre). Lo que significa a nuestro entender, que el recurrente no puede acudir a otro procedimiento administrativo supletorio, contraviniendo el ordenamiento jurídico para tratar de obtener la información interesada. Sería jurídicamente inaceptable, al carecer de legitimación, que a través de una petición de información amparada en el articulado de la Ley de Transparencia, se le irrogara la condición de interesado en el procedimiento sancionador al concederle acceso a una información. No puede, por lo tanto, ampararse en la Ley de Transparencia ni en el CTBG para obtener la legitimación de la que carece al amparo de las leyes procesales y administrativas que rigen el procedimiento sancionador en materia de Tráfico Circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

- Somos conscientes del alcance y relevancia del interés público por la actividad, organización y funcionamiento de la Dirección General de Tráfico. Es por ello y así se indicó en la resolución objeto de reclamación, se puede facilitar información relativa al número de expedientes que se han incoado por las autoridades sancionadoras tras una denuncia voluntaria, pudiendo distinguir según el tipo de infracción y la provincia, pero sin llegar al detalle de especificar, del total de denuncias voluntarias que se hayan podido presentar por un denunciante voluntario concreto, cuántas de éstas han provocado el inicio de un expediente sancionador como es la pretensión de la Fundación A do Maure Pro Deporte.
- Atender la pretensión del interesado implica una acción previa de reelaboración prevista en el art. 18.1 c) de la Ley 1912013, por cuanto que la información solicitada no está accesible en los términos que reclama. Nuestro sistema de gestión e información del procedimiento sancionador no tiene configurado esos sistemas de búsqueda y localización de procedimientos. Hay que recabar la información y para ello se precisa el uso de diferentes fuentes de información.
- Teniendo en cuenta que nuestra organización periférica se compone de 68 jefaturas provinciales y oficinas locales, habría que recurrir a cada una de ellas para la obtención de estos datos a través de un estudio previo y análisis pormenorizado de los archivos existentes en cada una de las oficinas para después ordenar, automatizar y suministrar al interesado la información obtenida.
- En suma queda acreditado que existe una clara desproporcionalidad entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y los medios técnicos, humanos y tiempo que ha de emplear este organismo para obtener la información, todo ello con el perjuicio de verse afectada el resto de las funciones a las que ha de dedicarse la DGT en el cumplimiento de sus fines."
- Teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.



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 Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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”*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, y tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho, son varios los argumentos utilizados por la Administración para denegar la información solicitada; argumentos en este caso bastante mezclados entre sí sin que quede claro a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el fundamento principal en el que se basa su posición,

Así, entre ellos se encuentra la presunta aplicación de la Disposición Adicional Primera, apartado 2 de la LTAIBG según la cual *“Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”*; señalando que *los órganos competentes para facilitar información y realizar los trámites relativos a los exámenes para la obtención del permiso de conducción son las jefaturas provinciales y oficinas locales de tráfico. Deberá por tanto, dirigirse a la jefatura que tramita su expediente... para obtener la información solicitada*; al efecto facilita dos direcciones de páginas web.

En relación a la causa alegada para denegar la información, este Consejo de Transparencia, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG aprobó el criterio interpretativo nº 8 de 2015 sobre la disposición adicional mencionada. En dicho criterio se indica lo siguiente:



IV. *La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.*

En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias.

En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.

Teniendo en cuenta este criterio, procede analizar a continuación si la normativa de tráfico tiene regulado específicamente un derecho de acceso a la información. Revisado el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, a nuestro juicio resulta claro que el mismo no recoge una regulación específica en materia de acceso a la información de acuerdo con lo dispuesto en la LTAIBG e interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Ni siquiera consta una mínima referencia al acceso a documentos de los interesados.

4. Por otro lado, invoca la Administración varios límites del artículo 14.1 de la LTAIBG para denegar el acceso a la información solicitada.

Al respecto cabe destacar que los Tribunales de Justicia ya se han pronunciado sobre la interpretación restrictiva que debe realizarse de los límites al derecho de acceso a la información, al objeto de favorecer un acceso amplio. Así, la Sentencia nº 85/2016 de 14 de junio de 2016, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 5, en el procedimiento ordinario 43/2015 señala lo siguiente:



(...) la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”.

–“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo (...)”

Por otro lado, la Sentencia nº 46/2017 de 22 de junio de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 2, en el procedimiento ordinario 39/2016 concluía lo siguiente:

El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.

*Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria”. “Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que **el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia.**”*

Finalmente, debe también señalarse que el objeto de la solicitud de información, al permitir conocer las razones por las que se adoptó una decisión pública, en este caso de sancionar a determinadas entidades bancarias, tiene relación directa con lo que señala el Preámbulo de la LTAIBG según el cual *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un*



proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

A este respecto, la Sentencia nº 41/2017 de 6 de abril de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 5, en el procedimiento ordinario 3/2016, avala claramente el acceso a información *relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano.*

En el caso que nos ocupa, la Administración se limita a invocar la existencia de los límites, pero no realiza actividad probatoria alguna que permita concluir que, efectivamente, son de aplicación. Hay que tener en cuenta que lo solicitado se refiere a una cuestión meramente estadística, sin incidencia alguna en cuanto a la tramitación de los procedimientos sancionadores que puedan resultar citados ni en los posteriores procedimientos judiciales que pudieran resultar de ellos. Por ello, desconociendo no sólo que la aplicación de los límites debe ser ajustada y proporcionada, atendiendo a las circunstancias presentes en el caso y que las restricciones al acceso deben ser, asimismo, limitadas, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no resulta de aplicación los límites invocados por la Administración.

5. Sostiene igualmente la Administración que dar la información supone una tarea de reelaboración, ya que
 - *La información solicitada no está accesible en los términos que reclama. Nuestro sistema de gestión e información del procedimiento sancionador no tiene configurado esos sistemas de búsqueda y localización de procedimientos. Hay que recabar la información y para ello se precisa el uso de diferentes fuentes de información.*
 - *Teniendo en cuenta que nuestra organización periférica se compone de 68 jefaturas provinciales y oficinas locales, habría que recurrir a cada una de ellas para la obtención de estos datos a través de un estudio previo y análisis pormenorizado de los archivos existentes en cada una de las oficinas para después ordenar, automatizar y suministrar al interesado la información obtenida.*

La posible aplicación de la causa de inadmisión debe analizarse en relación a la información que solicita el reclamante en contraposición con aquella que la Administración se encuentra en disposición de ofrecerle. Así, mientras el reclamante desea acceder al número de expedientes sancionadores incoados a raíz de denuncias interpuesta por la Fundación a la que representa, la Dirección General de Tráfico señala que *se puede facilitar información relativa al número de expedientes que se han iniciado por las autoridades sancionadoras tras una denuncia voluntaria, pudiendo distinguir según el tipo de infracción y la provincia, pero sin llegar al detalle de especificar, del total de denuncias voluntarias que se hayan podido presentar por un denunciante voluntaria concreto, cuántas de éstas han provocado el inicio de un expediente sancionador.* A este respecto, destaca que, si bien la Administración dice en primer lugar que proporcionar la información



solicitada implicaría una acción previa de reelaboración, este argumento se une al hecho de que el denunciante no es considerado interesado en el procedimiento y que, por lo tanto, no puede darle información que sólo podría proporcionarse al interesado. A sensu contrario podría entenderse que si el reclamante fuera interesado, esta información sí podría serle suministrada.

6. Respecto del concepto de reelaboración, contemplado en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, por el cual una solicitud de información puede ser inadmitida cuando sean c) *Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, ha de ser interpretada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG en el que se señala lo siguiente:*

- *“En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.

- *En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.*
- *Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.*

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.”

La indicada causa de inadmisión ha sido objeto de interpretación por parte de los Tribunales de Justicia en los siguientes términos:

Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y Sentencia en Apelación nº 47/2016, de 7



de noviembre de 2016, de la Audiencia Nacional: *“La interpretación del art. 18.1. c) de la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley” (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual “el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.*

Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.

(...) Al margen de disquisiciones sobre el concepto de la reelaboración de información que no influyen en el presente caso, donde no se impugnan los criterios interpretativos fijados por el CTBG, la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición.”

La Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que *“El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que esta ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”.*

Y la Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que *“El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia” (...).*

Finalmente, debe recordarse también lo indicado por el Tribunal Supremo, en su Sentencia ya mencionada de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, en relación a la interpretación restrictiva que debe realizarse de las causas de inadmisión de una solicitud de acceso a la información.



7. Teniendo en cuenta lo anterior, debe volver a recordarse que el interesado desea que se le proporcione información proveniente de la conjugación de dos variables: denuncias voluntarias presentadas por la Fundación a la que representa y cuáles de ellas han derivado en la incoación de un procedimiento sancionador. Y ello haciendo uso de la información que se solicite a las 8 jefaturas provinciales.

A este respecto, y sin perjuicio de la contradicción entre argumentos que ya pusimos de manifiesto en apartados previos de la presente resolución, debemos entender que, tal y como afirma la Administración y este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no tiene argumentos para rebatir, no es posible discriminar de entre el total de procedimientos sancionadores incoados, aquellos que hayan partido de una denuncia previa de la entidad reclamante.

En este sentido, entendemos que nos encontramos ante una acción previa de reelaboración a la que se refiere el art. 18.1 c) de la LTAIBG tal y como ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y por los Tribunales de Justicia.

En el presente supuesto, entiende este Consejo de Transparencia que, efectivamente, recabar una información tan específica y concreta como la que solicita el Reclamante constituye una labor previa de reelaboración de las contempladas en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, puesto que hay que recabar la información de diferentes fuentes, en concreto de 68 jefaturas provinciales y oficinas locales y habría que recurrir a cada una de ellas para la obtención de estos datos a través de un estudio previo y análisis pormenorizado de los archivos existentes en cada una de las oficinas para después ordenar, automatizar y suministrar al interesado la información obtenida.

8. Por lo tanto, de acuerdo con los fundamentos y argumentos anteriormente expuestos, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] (FUNDACIÓN ADO MOURE PRO DEPORTE), con entrada el 1 de agosto de 2017, contra la Resolución, de 26 de julio de 2018, del MINISTERIO DEL INTERIOR.

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 Gobierno, 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 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) 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

