



RESOLUCIÓN 3/2017, de 18 de enero, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación de XXX contra el Ayuntamiento de Málaga por denegación de solicitud de información pública (Reclamación núm. 131/2016).

ANTECEDENTES

Primero. Los ahora reclamantes presentaron el 29 de junio de 2016 una solicitud de información al Ayuntamiento de Málaga.

En concreto, exponen que en un escrito del Grupo de Investigación de Accidentes y Atestados de la Policía Municipal de dicho Ayuntamiento se le comunica, en relación con las diligencias abiertas con ocasión de un accidente de tráfico, que “el marido de la conductora solicitó a los actuantes la personación en el lugar una dotación del G.I.A. y Atestados, no llevándose a cabo esto por contradecir la Orden del Cuerpo nº 114/13 apartado A, ya que se trataba de un accidente de daños materiales de menor cuantía”.



Los interesados, aludiendo a que la Orden del Cuerpo citada supone una interpretación del Derecho con efectos jurídicos que afecta a diferentes normas (diversos preceptos de la Ley de Circulación y Seguridad Vial, de su Reglamento de desarrollo y de la Ordenanza de Movilidad), solicitan al Ayuntamiento de Málaga que les facilite una copia de la misma.

Segundo. Con fecha 13 de septiembre de 2016 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación interpuesta ante la falta de respuesta a la petición planteada, en la que los recurrentes solicitan que les sea facilitada la citada Orden del Cuerpo nº 114/13.

Tercero. Con fecha 21 de septiembre de 2016 le fue comunicado a los reclamantes el inicio del procedimiento para resolver su reclamación y fecha máxima para resolución de la misma.

Cuarto. El Consejo solicitó el 21 de septiembre de 2016 al órgano reclamado el expediente derivado de la solicitud, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación.

Quinto. Como respuesta a la solicitud de alegaciones, el órgano reclamado emite un informe que tiene entrada en este Consejo el 21 de octubre de 2016, y en el que, en esencia, alega lo siguiente:

“[...] lo que motiva la... reclamación es el desacuerdo del recurrente en que no se le aporte copia de la Orden del cuerpo, argumentando que ésta contradice lo establecido en la legislación de superior categoría. En relación a ello, la legislación que recoge la obligación de la Policía Local para atender a estos servicios es la LO 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, donde, enumerando las competencias de la Policía Local, en el art. 53.C se indica “La Policía Local ejercerá la función de instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano”. De la citada norma derivan el resto de las alusiones a la Policía Local... Me refiero al 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 y a los distintos Reglamentos que la desarrollan, así como la Ordenanza Municipal de Movilidad de la ciudad de Málaga.



”La Orden del Cuerpo es un documento en el que se regula la intervención de los agentes del Cuerpo de Policía Local de Málaga en los accidentes de tráfico, la cual, como no puede ser de otra forma, en absoluto contradice lo establecido en la legislación general...

”Respecto de la solicitud del recurrente para tener acceso a la Orden...no es posible entregarle copia del documento, en aplicación directa de los límites al derecho de acceso establecido en el art 14, apartados d), g) y k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.”

Sexto. El 7 de diciembre de 2016, con base en su potestad de investigación y en el carácter de agente de autoridad que ostenta su personal de acuerdo con lo previsto en el artículo 16.5 de sus Estatutos (Decreto 434/2015), el Consejo solicitó al Ayuntamiento de Málaga la remisión de la Orden de la Policía Local 114/13. Solicitud que fue atendida mediante escrito que tuvo entrada en el registro del Consejo el 16 de diciembre de 2016.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Segundo. Según establece el artículo 24 LTPA, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Esto supone que rige una regla general de acceso a la información pública que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten dicha limitación. En este sentido, como tuvimos oportunidad de declarar, entre otras muchas, en la Resolución 42/2016, de 22 de junio, nuestro régimen de acceso a la información pública se asienta sobre la siguiente premisa:



“Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la denegación o limitación del acceso” (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). Se presume, pues, la publicidad de los *“contenidos o documentos”* que obren en poder de las Administraciones y *“hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”* [art. 7 b) LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración –y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información- la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite que justifique la denegación del acceso a la misma.» (Fundamento Jurídico Tercero).

Así pues, hemos de proceder a analizar si los argumentos esgrimidos para retener la información permiten fundadamente quebrar el principio general de acceso en el presente caso.

Tercero. Como reza en los antecedentes, para justificar la denegación de la información, el órgano reclamado invoca la aplicación de distintos límites previstos en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG). En concreto, mantiene que la difusión de la información solicitada podría suponer un perjuicio para la seguridad pública [14.1.d) LTAIBG]; para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control [14.1.g) LTAIBG]; y para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión [14.1.k) LTAIBG].

Por su parte, el apartado 2 de dicho artículo 14 LTAIBG establece que *“[l]a aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”* (en términos idénticos, el art. 25.2 LTPA).

La lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.2 LTPA) conduce a que la aplicación de los límites se articule como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos. En efecto, tal y como hemos declarado en anteriores resoluciones:

“[...] la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe



constatarse que los “contenidos o documentos” [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio “concreto, definido y evaluable” en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información” (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º y 120/2016, FJ 3º).

En consecuencia, la primera tarea que debemos abordar es examinar si la información solicitada puede reconducirse a alguno de los supuestos de hecho contemplados en las letras d) g) y k) del art. 14.1 LTAIBG y, por tanto, entran en juego tales límites en el presente caso.

Cuarto. Pues bien, cabe ya adelantar que el límite más claramente aplicable es el de la “seguridad pública”, por cuanto es el que guarda una conexión más estrecha con el objeto de la reclamación. Por lo que hace al límite relativo a la “garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” [14.1.k) LTAIBG], debe notarse que lo solicitado por los reclamantes no es una concreta información sobre una específica decisión, sino que se facilite la Orden del Cuerpo 114/13, esto es, un documento en el que se regula con carácter general la intervención de los agentes del Cuerpo de Policía Local de Málaga en los accidentes de tráfico, afectando por tanto al funcionamiento y protocolización de la generalidad de las actuaciones que puede llevar a cabo dicho Cuerpo en este ámbito.

Y frente al límite referente a las “funciones administrativas de vigilancia, inspección y control” [14.1.g) LTAIBG], parece evidente que el límite de la “seguridad pública” presenta una mayor especificidad o concreción en relación con el caso que ahora nos ocupa. En efecto, el supuesto acotado por el art. 14.1.g) LTAIBG queda delimitado por un genérico criterio funcional, que puede proyectarse a los más diversos sectores materiales. Y, en esta línea, la Memoria Explicativa del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de junio de 2009 -cuya influencia en la conformación del sistema de límites establecido en el art. 14 LTAIBG está fuera de toda duda-, cita como ejemplos de este límite las inspecciones tributarias, los exámenes universitarios y escolares, las inspecciones laborales, así como las inspecciones realizadas por las autoridades



competentes en materia de medio ambiente, sanidad y servicios sociales (véase el punto 27 de dicha Memoria Explicativa). Así pues, aunque obviamente el límite del art. 14.1.g) LTAIBG resulte de aplicación a la policía local -especialmente al desempeñar su función de “policía administrativa” [art. 53.1 d) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; SSTC 175/2011, FJ 7º y 86/2014, FJ 4º]-, en el presente supuesto habremos de centrarnos en el examen del límite de la “seguridad pública” dado su carácter más específico.

A este respecto, debemos partir de la doctrina que ha ido elaborando el Tribunal Constitucional en torno a la noción de seguridad pública al abordar la interpretación del art. 104.1 CE, que atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad la misión de “*proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana*”, así como del título competencial del Estado *ex art.149.1.29º CE*.

Pues bien, según la jurisprudencia constitucional, por seguridad pública ha de entenderse la “*actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano*”, la cual incluye “*un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido*” (baste citar las SSTC 33/1982, FJ 3º, 154/2005, FJ 5º y, más recientemente, la STC 184/2016, FJ 3º). Actividades de protección entre las que hay que incluir, lógicamente, de forma predominante, las que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104.1 CE (STC 104/1989, FJ 3º).

Sin embargo, aunque tal protección se lleve a cabo preferentemente mediante la actividad policial propiamente dicha, su ámbito puede extenderse más allá de las intervenciones de la llamada “policía de seguridad”. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha subrayado la relación que guarda con la “seguridad pública” la materia “protección civil” (STC 155/2013, FJ 3º); razón por la cual, en principio, también sería operativo el límite del art. 14.1 d) LTAIBG en relación con este sector material.

Una vez identificadas las principales líneas doctrinales existentes al respecto, ninguna duda cabe albergar acerca de la aplicabilidad del límite de la “seguridad pública” a la presente reclamación. Sobre la base de que los municipios ostentan competencias propias en materia de policía local [art. 25.2 f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local], los cuerpos de policía dependientes de las Corporaciones locales, en



cuanto integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, participan en la tarea del “mantenimiento de la seguridad pública” [arts. 1.3 y 2 c) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad]. Y en lo concerniente específicamente al objeto de esta reclamación, dicha Ley Orgánica 2/1986, además de asignar a los cuerpos de policía local la función de “[o]rdenar, señalar y dirigir el tráfico” [art. 53.1 b)], les encomienda la de “[i]nstruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano” [art. 53.1 c)]; debiendo en este último supuesto comunicar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes las actuaciones que hayan practicado (art. 53.2).

En suma, no puede sino llegarse a la conclusión de que el documento solicitado por los ahora reclamantes, en la medida en que se encarga de ordenar las actuaciones derivadas de los accidentes de tráfico, incide en la materia configuradora del límite previsto en el art. 14.1 d) LTAIBG.

Quinto. Ahora bien, como hemos recordado en el fundamento jurídico tercero, la aplicación de los límites contemplados en el art. 14.1 LTAIBG exige que se identifique el riesgo real de un perjuicio en el supuesto de concederse el acceso, así como que se argumente la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada (Resoluciones 81/2016, FJ 6º y 120/2016, FJ 3º). En efecto, es exigible al órgano que deniega la información invocando alguno de dichos límites que motive y justifique tal decisión denegatoria, pues dichas normas han de “interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación” (Sentencia n.º 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 5 de Madrid).

En el presente caso, sin embargo, el órgano reclamado no ha ofrecido ninguna argumentación acerca del perjuicio que puede irrogar a la seguridad pública el hecho de que se facilite a los reclamantes la Orden del Cuerpo núm. 114/2013, que contiene instrucciones referentes a las actuaciones derivadas de los accidentes de tráfico. Orden que, según informa el órgano reclamado, se encuentra derogada desde el 19 de noviembre de 2014. Ni, en ausencia de tal argumentación, este Consejo aprecia que pueda generar ningún perjuicio real, concreto y definido a la seguridad pública la divulgación de una Orden que -en lo que a esta reclamación concierne- se limita a identificar los requerimientos por accidentes de tráfico en que se comisionará al Grupo de Investigación de Accidentes y Atestados frente a aquellos otros en que estarán comisionadas las Jefaturas de Barrio de la zona. En consecuencia, el Ayuntamiento deberá poner a disposición de los reclamantes la información solicitada.



En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación de XXX contra la denegación de información por parte del Ayuntamiento de Málaga, de acuerdo con lo expuesto en el Fundamento Jurídico Quinto.

Segundo. Instar al citado Ayuntamiento para que, en el plazo de quince días, ofrezca a los reclamantes la información solicitada, dando cuenta de lo actuado en el mismo plazo a este Consejo.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8. 3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Consta la firma

Manuel Medina Guerrero