



Resolución 40/2018, de 2 de marzo, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0180/2017/ reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante la Consejería de Fomento y Medio Ambiente

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 24 de octubre de 2017, tuvo registro de entrada una solicitud de información pública dirigida por XXX, al Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León en Zamora.

En el “solicito” de esta petición, vinculada con una denuncia formulada por un supuesto vertido de aguas residuales, se exponía lo siguiente:

“Que a mi mandante como interesado en la denuncia no se le ha comunicado ningún trámite que se hubiese efectuado y desea conocer el estado del expediente, así como conforme al art. 53 de la ley 39/2015 se le exhiba y de copia del expediente que se esté tramitando o se hubiese tramitado hasta la fecha del presente escrito, para lo cual ruego se nos facilite esta información con aportación de copia a esta parte, sin perjuicio de su consulta en el propio Servicio”.

La solicitud fue resuelta mediante Resolución de fecha 2 de noviembre de 2017, del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora, mediante la cual se denegaba la solicitud de acceso al expediente derivado de la denuncia interpuesta por XXX ante el SEPRONA de Benavente y de copia de las actuaciones practicadas.

Dicha Resolución desestima la solicitud de información por entender que de acuerdo con lo dispuesto en el art. 62.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), la presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento. Por ello, se considera que al no tener el denunciante la condición de interesado, no procede atender su petición de exhibición y copia del expediente sancionador.

Segundo.- Con fecha 16 de noviembre de 2017, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX, frente a la denegación expresa de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.



Tercero.- Recibida la reclamación, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente poniendo de manifiesto la recepción de la misma y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada reclamación.

Con fecha 19 de enero de 2018, se recibió la respuesta de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente a nuestra solicitud de informe, con la cual se adjunta un informe del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora acerca de las actuaciones desarrolladas.

De dicho informe, cabe destacar los siguientes extremos:

- Que el día 13 de enero de 2017, los agentes de la Guardia Civil pertenecientes al SEPRONA de Benavente formularon una denuncia contra la mercantil titular del restaurante “XXX” por existir en sus exteriores multitud de residuos, tales como envases metálicos de bebidas refrescantes, plásticos de envoltorios, papeles, etc.
- Que en fecha 2 de noviembre de 2017 se remitió una copia de la mencionada denuncia al Ayuntamiento de Quintanilla de Urz, por tratarse de residuos domésticos cuya competencia corresponde a la entidad local. Asimismo, en esa fecha se remite un escrito al solicitante de la información, denegando su petición de vista y copia del expediente a tenor de lo dispuesto en la LPAC.
- De acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que integren el mismo. En este caso, al tratarse de un procedimiento sancionador, sería de aplicación la LPAC, que delimita la posición del denunciante, diferenciándole de la condición de interesado, por lo cual no se ha accedido a darle vista de los documentos y copia de los mismos.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española,



desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello, puesto que su autor es la misma persona física que se dirigió al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora en solicitud de información a través de la petición referida en el antecedente primero.

Cuarto.- La reclamación ha sido presentada dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación de la decisión impugnada, establecido en el artículo 24.2 de la LTAIBG.



Quinto.- Comenzando a valorar las cuestiones derivadas de la reclamación, en primer lugar conviene recordar que el apartado 1 de la disposición adicional primera de la citada LTAIBG dispone lo siguiente:

“La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que integren el mismo”.

Esta previsión implica que, tal y como ha puesto de manifiesto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en varias de sus resoluciones, el procedimiento regulado en la LTAIBG, incluido el régimen de impugnación al que nos hemos referido, no sería aplicable, en principio, a la solicitud de información relativa a un procedimiento administrativo formulada por un interesado en el mismo (entre otras, Resoluciones del CTBG 0006/2015, de 19 de febrero y 0025/2015, de 17 de abril). De acuerdo con lo anterior, no resultaría competente esta Comisión de Transparencia para resolver las reclamaciones planteadas en estos supuestos.

Sin embargo, a nuestro juicio, resulta innegable que un interesado en un procedimiento administrativo no puede tener menos derechos respecto al acceso a la información relacionada con el mismo que cualquier otro ciudadano que no reúna tal condición; en otras palabras, puesto que la información relativa a un procedimiento administrativo es información pública, los interesados en el mismo tendrán, cuando menos, las mismas posibilidades de acceder a tal información que el resto de ciudadanos al amparo de lo previsto en la LTAIBG.

En consecuencia, esta Comisión de Transparencia en el caso aquí planteado, puesto que el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora niega la información al solicitante por no considerarle parte interesada en el procedimiento (**decisión cuya corrección jurídica no corresponde valorar aquí**), sí resulta competente para pronunciarse sobre la legalidad formal y material de la decisión adoptada a la vista de lo dispuesto en la LTAIBG. Este será, por tanto, el objeto estricto de la presente Resolución.

Así pues, esta Comisión no va a valorar si corresponde o no atribuir al reclamante la condición de interesado en el procedimiento sancionador (cuestión que escapa de nuestras competencias), sino en examinar el caso desde la perspectiva de la pertinencia del derecho de acceso a la información pública, tal y como viene regulado en la legislación en materia de transparencia.

Sexto.- Acerca del análisis material de la decisión impugnada, a la vista de lo dispuesto en la LTAIBG conviene recordar que el artículo 12 de esta Ley establece, como principio general, que todas



las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en la Ley. De acuerdo con el artículo 13 de la misma Ley, por información pública se entiende:

"... 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".

Este concepto de información pública coincide, en parte, con el contemplado en el Convenio núm. 205, de 18 de junio de 2009, del Consejo de Europa, sobre acceso a los documentos oficiales - artículo 1.2 b)-, incluyéndose dentro de aquel no solo el soporte de la información (el documento propiamente dicho) sino también el contenido del mismo, al margen de cuál sea su formato.

De acuerdo con la definición señalada, no es dudoso que los documentos integrantes de un procedimiento sancionador y la denuncia previa son información pública a cuyo acceso tienen derecho los ciudadanos en los términos previstos en la LTAIBG, incluyendo todos los datos obrantes en los mismos.

Ahora bien, los artículos 14 y 15 de la LTAIBG establecen los límites del derecho de acceso a la información pública.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la LTAIBG, adoptaron con fecha 24 de junio de 2015 un criterio interpretativo de aplicación de los citados límites (CI/002/2015). A los efectos que aquí nos interesan, en este criterio interpretativo se afirma lo siguiente:

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

I. Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por estos 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 datos 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 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.



(...)

Finalmente, una vez realizados los pasos anteriores, valorar si resultan de aplicación los límites previstos en el artículo 14.

(...)”.

En atención a los argumentos parcialmente transcritos, el CTBG y la AEPD concluyeron lo siguiente:

"a) Los artículos 14 y 15 de la LTAIBG regulan los límites del derecho de acceso a la información que no operan de forma automática, sino que habrán de ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establecen la citada Ley y la LOPD.

b) El orden de ponderación opera desde el artículo 15 al 14 con los elementos que modulan la toma de decisiones.

(...)”.

La concreción del alcance y contenido de la transparencia de la información pública derivada de los procedimientos sancionadores -y también de los disciplinarios- ha venido siendo delimitada tanto por la doctrina jurídica, como por los órganos colegiados de las diversas Comunidades Autónomas responsables de la tramitación de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos en materia de transparencia.

En el supuesto que nos ocupa, se trataría de determinar si concurre el límite de acceso del art. 14.1 e) LTAIBG, esto es, cuando la divulgación de la información requerida puede suponer un perjuicio para la prevención, investigación o sanción de los ilícitos administrativos y ello, teniendo en cuenta que, en su caso, la aplicación del límite “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” (art. 14.2).

Según se desprende del contenido del informe emitido por el Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora y de la documentación adjunta, en el caso concreto de la reclamación, nos encontramos ante un acta de denuncia emitida el día 7 de diciembre de 2016 por la patrulla del SEPRONA de Benavente (con registro de entrada en el Servicio Territorial el día 13 de enero de 2017) contra la mercantil “XXX”, cuyo objeto era el de verificar las circunstancias manifestadas en el escrito-denuncia formulado por XXX.

La citada acta de denuncia, en principio, no habría sido objeto de gestión alguna hasta el día 2 de noviembre de 2017, fecha en la que se emite un oficio por el Jefe del Servicio Territorial de Medio



Ambiente de Zamora, mediante el cual se remite copia de la denuncia al Ayuntamiento de Quintanilla de Urz, por estimar que, dado que los residuos denunciados tienen la categoría de domésticos, quien debe ejercer la potestad sancionadora es la Entidad Local.

Del calendario cronológico expuesto cabe concluir que las actuaciones que, en su caso, hubiera realizado el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora en atención al acta-denuncia formulada por la patrulla de la Guardia Civil en fecha 7 de diciembre de 2016, habrían finalizado tras remitir dicha acta-denuncia a la Administración municipal competente.

El Acuerdo AR 14/2017, de 9 de octubre de 2017, del Consejo de Transparencia de Navarra (Reclamación 14/2017), precisa en su Fundamento de Derecho Séptimo que el límite de acceso a la información pública -en los casos de perjuicio para la prevención, investigación o sanción de las infracciones penales, administrativas o disciplinarias- debe ser aplicado durante las concretas fases del procedimiento que describen los preceptos, esto es, en las fases de “prevención”, “investigación” o “sanción” y cuando el acceso a la información suponga un peligro para alguna de estas fases. Por ello, en el caso estudiado, entiende que no procede la invocación de dicho límite porque es un procedimiento que ya no está en curso, está cerrado, y, en consecuencia, el acceso al mismo por parte del reclamante no puede perjudicar de ninguna manera ni su prevención, ni su investigación, ni su sanción.

Por otra parte, el Consejo navarro alude al Criterio Interpretativo 002/2015, de 24 de junio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y recuerda que en la interpretación de este límite es preciso hacer un test de daño, que acredite que efectivamente el acceso solicitado produciría un perjuicio, real y no hipotético, al bien jurídico que se pretende proteger (la prevención, investigación o sanción derivada del procedimiento sancionador) y un test del interés que garantice que no existe un interés superior que, aplicado al caso concreto, ampare que se conceda la información a pesar de que se produzca el perjuicio señalado.

Finalmente, el Acuerdo AR 14/2017, de 9 de octubre de 2017, del Consejo de Transparencia de Navarra, citando la Resolución de esta Comisión de Transparencia de Castilla y León de 8 de julio de 2016 (expediente CT-0020/2016), manifiesta en su Fundamento Jurídico Octavo que no parece relevante el hecho de que el reclamante no tenga la condición de interesado conforme al art. 4 LPAC y que el derecho a acceder y obtener copia de los documentos contenidos en el procedimiento, se refiere a procedimientos en curso y no a procedimientos ya cerrados, en los cuales debe primar el interés público de la transparencia informativa.

Para llegar a esa conclusión, expone el siguiente argumento:



“Una autorizada doctrina administrativa viene criticando desde antiguo el excesivo secretismo de los procedimientos sancionadores y disciplinarios porque cabe la sospecha de que con estas limitaciones de acceso no se está protegiendo al sancionado, sino más bien evitando el conocimiento público de determinadas actuaciones administrativas”.

El Consejo de Transparencia de Aragón también ha estudiado esta problemática en la Resolución 26/2017, de 6 de noviembre de 2017 (Reclamación 4/2017), estimando parcialmente la reclamación presentada (la inadmisión parcial de la reclamación se corresponde con la emisión de un informe de valoración de daños).

El Consejo de Aragón parte de la premisa de que la información relativa a las actuaciones realizadas por una Administración pública en ejercicio de la potestad sancionadora y su documentación constituye información pública y, por lo tanto, puede ser objeto de solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las leyes de transparencia, siempre y cuando no resulten de aplicación los límites o causas de inadmisión previstos en ellas.

La Resolución, también con mención del Criterio Interpretativo 002/2015, de 24 de junio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, recuerda que la aplicación de los límites de acceso del art. 14 LTAIBG no opera de manera automática, sino que deberá ser analizada en cada caso. Puesto que en el supuesto estudiado no se había realizado ponderación alguna en cuanto a la aplicación de los límites (seguramente porque la petición no fue considerada solicitud de derecho de acceso a la información pública), el Consejo aragonés concluyó que debería haberse reconocido el derecho de acceso a la información solicitada, salvo que aplicado el test del daño éste no fuera posible y así se justificara.

En este sentido, la citada Resolución asume la siguiente argumentación contenida en la Resolución de la GAIP (Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña) de 21 de julio de 2016, en relación con la solicitud de información presentada por un ciudadano sobre las actuaciones llevadas por la Administración a cabo a raíz de su denuncia:

“Debe reconocerse el derecho de la persona reclamante a acceder a esta información, que le concierne directamente y que ha de poder obtener con el fin de emprender las acciones que considere oportunas en defensa de sus derechos e intereses. A ello no cabe oponer límites de los artículos 21, 23 y 24 LTAIPBG, ya que no se piden datos personales ni se pone en riesgo (sino que, al contrario, se pretende impulsar) la investigación o la sanción de las posibles infracciones que se hayan cometido (artículo 21.1 b) LTAIPBG). Y nada impide que los denunciantes utilicen la vía del derecho de acceso



de la legislación de transparencia con el fin de conocer las actuaciones realizadas por la Administración a raíz de la denuncia”.

La Resolución del Consejo de Transparencia de Aragón, quien, al igual que el Consejo de Transparencia de Navarra, cita expresamente la Resolución de esta Comisión de Transparencia 24/2016, de 8 de agosto, indica que la existencia de datos personales podría constituir un límite al derecho de acceso, pues conforme al art. 15, apartado 1, párrafo segundo, LTAIBG, cuando los documentos contengan datos relativos a la comisión de infracciones administrativas, se requerirá consentimiento expreso del afectado. Ahora bien, tal y como dispone el apartado 4 del art. 15, “no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”.

En definitiva, el Consejo de Transparencia de Aragón, teniendo en cuenta los pronunciamientos y consideraciones señaladas, resuelve estimar la reclamación presentada y, por tanto, facilitar al reclamante el acceso a los documentos solicitados, sin perjuicio de que la Administración previamente acredite y motive la concurrencia de alguno de los límites de acceso de la LTAIBG.

Finalmente, debe significarse que el Dictamen nº 1/2017, emitido por la GAIP, con el título “*Consulta general sobre el acceso a los expedientes sancionadores en materia de medio ambiente*”, adoptó la siguiente conclusión:

“Segunda. Se puede restringir o denegar el acceso a información ambiental si la revelación de la información solicitada puede afectar negativamente la eficacia de procedimientos administrativos en trámite de investigación de infracciones o de imposición de sanciones”.

A tenor de lo expuesto, considerando que las actuaciones llevadas a cabo por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora con ocasión del acta-denuncia emitida el día 7 de diciembre de 2016 por la patrulla de SEPRONA de Benavente contra la mercantil “XXX.” han finalizado, tras ser remitidas las actuaciones al Ayuntamiento de Quintanilla de Urz, a juicio de esta Comisión de Transparencia de Castilla y León no resultan de aplicación los límites de acceso a la información pública de la LTAIBG y, por ello, debería facilitarse al reclamante el acceso a la información solicitada.

Séptimo- En otro orden de cosas, resulta de interés hacer una breve referencia al citado Dictamen nº 1/2017 de la GAIP, el cual, con relación a la aplicación del límite de acceso a la información pública en el supuesto de existencia de datos personales vinculados a la comisión de infracciones administrativas, realiza las siguientes precisiones:



“- Que los datos personales a proteger siempre deben ser relativos a personas físicas, ya que las personas jurídicas quedan fuera del ámbito de protección de la LOPD. Esto significa que si el presunto infractor es una persona jurídica su identidad no es protegida por este límite y en principio es susceptible de ser conocida en ejercicio del derecho de acceso.

- Que la protección brindada a los datos de las personas físicas que hayan podido cometer infracciones aplica tanto a los expedientes abiertos o en trámite, como los cerrados o finalizados”.

En el caso concreto objeto de la reclamación, debe recordarse que estamos ante una solicitud de acceso a las actuaciones realizadas en el marco de un procedimiento sancionador referido a una persona jurídica (“XXX”), por lo que no cabría invocar la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y los límites en ella contemplados. En todo caso, en el supuesto de que obraran datos de carácter personal en el expediente solicitado, éstos deberán ser disociados o anonimizados.

Octavo. Finalmente, procede referirse a la forma en la cual se debe llevar a cabo en este caso el acceso a la información pública solicitada. Al respecto, debemos tener en cuenta que el artículo 22.1 de la LTAIBG establece como preferente el acceso por vía electrónica, salvo que el solicitante haya señalado expresamente otro medio.

En el caso aquí planteado y puesto que el solicitante de la información proporciona una dirección postal, se puede enviar la información por esta vía.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por **XXX** ante la **Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León**.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, en atención a la solicitud formulada por el reclamante, se debe citar a éste para que proceda a la consulta del expediente tramitado en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora que hubiera podido derivarse de la denuncia interpuesta por aquel ante el SEPRONA de Benavente y facilitarle copia de las actuaciones obrantes en dicho expediente.



Tercero.- Notificar esta Resolución al **autor** de la reclamación y a la **Consejería de Fomento y Medio Ambiente**.

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 124.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contra esta Resolución cabe la interposición de un recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.m LJCA).

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Fdo.: Javier Amoedo Conde