



RESOLUCIÓN 821/2022, de 19 de diciembre

Artículos: DA 4ª.2 y 3 LTPA y D.A. 1ª.3 LTAIBG; 13 LAIMA

Asunto: Reclamación interpuesta por Asociación Animalius, (en adelante, la persona reclamante), representada por XXX, contra la Delegación Territorial de Desarrollo Sostenible en Sevilla (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 664/2021

Normativa y abreviaturas: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (LAIMA); Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD); Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDPGDD)

ANTECEDENTES

Primero. Interposición de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 17 de noviembre de 2021, la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, 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 adelante LTAIBG) y el Artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 7 de octubre de 2021 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a:

“En base a lo dispuesto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y como persona interesada según se define en el art. 2.2 de la misma ley.

“SOLICITA

“Copia del expediente [nnnnn] en el que aparece este solicitante como denunciante además de como parte interesada, y todo ello de acuerdo con lo establecido en el art.3.1 y 3.2.d sin objetar a que se anonimice en la copia del referido expediente cualquier dato protegido si existiere alguno”.



2. La entidad reclamada contestó la petición el 27 de octubre de 2021 con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

“En relación con su escrito, con fecha de entrada 4 de octubre de 2021 en el Registro Telemático Único de la Junta de Andalucía, en el que se solicita copia de expediente [nnnnn] como denunciante, además de como parte interesada, indicar que no corresponde su remisión.

“Por un lado, en el procedimiento administrativo sancionador el denunciante no es interesado. Únicamente tiene consideración de parte interesada, y por ende, acceso al expediente, la parte denunciada en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal.

“Por otro lado, tampoco resulta exigible en estos supuestos acogerse al derecho de acceso por parte de terceros a la información ambiental, tal como se recoge en la Ley 27/2006 de 18 de julio por la que se regulan derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En su artículo el artículo 13.1º) se contempla la posibilidad que las autoridades públicas podrán denegar las solicitudes de información ambiental cuando concurren el carácter confidencial de los datos personales; datos que no podrán ser tratados o revelados sin el consentimiento de la persona a quien concierne, tal como se recoge en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal.

“En particular, en el caso de expedientes sancionadores, además de tener los datos personales carácter confidencial, para garantizar el derecho a la presunción de inocencia reconocido en el artículo 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la Orden AAA/1601/2012, de 26 de junio, por la que se dictan instrucciones sobre la aplicación en el Departamento de la ya citada Ley 21/2006, en el Anexo, Bloque B), apartado 3º, inciso 4º se establece que los documentos de cualquier naturaleza, bien aportados de parte, bien generados de oficio que integren un procedimiento sancionador no serán objeto de publicidad mas que a partir del momento en el que el expediente finalice, en los términos del artículo 21 del Real Decreto 1398/J.993 de 4 de agosto por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

“En este sentido, el expediente ut supra referenciado no ha finalizado, encontrándose pendiente de resolución de recurso de alzada.

“Por último, esta Delegación ha entendido que Animalius no se encuentra incluida en el concepto de interesado elaborado por la Sentencia del Tribunal Supremo 1188/2017 de 7 de julio, para la Asociación Océana. Es decir, el procedimiento sancionador iniciado por un vertido de neumáticos no afecta a la esfera jurídica de Animalius al no tener entre sus fines la protección o defensa del medio ambiente, sino la protección y defensa de los animales no pudiendo aceptarse el concepto protección de la naturaleza en general. En relación con este mismo tema e iniciado por la misma Asociación la Oficina del defensor del pueblo tramitó la Queja 17/2286”.

Tercero. Sobre la reclamación presentada.

En la reclamación presentada se indica:



“El 07/10/2021 con n. de registro de entrada [nnnnn] presentamos escrito ante la Delegación Territorial de Desarrollo Sostenible de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, en base a lo dispuesto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y como persona interesada según se define en el art. 2.2 de la misma ley SOLICITAMOS:

“Copia del expediente [nnnnn] en el que aparece este solicitante como denunciante además de como parte interesada, y todo ello de acuerdo con lo establecido en el art.3.1 y 3.2.d sin objetar a que se anonimice en la copia del referido expediente cualquier dato protegido que existiere.

“-Con fecha 27 de Octubre de 2021 recibimos respuesta denegando la remisión de la documentación solicitada.

“Situación que ponemos en su conocimiento para que dirima sobre el incumplimiento de lo recogido en la Ley 27/2006”.

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 17 de mayo de 2022 el Consejo solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de igual fecha a la Unidad de Transparencia respectiva.
2. El 6 de junio de 2022 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información y se ratifica en la respuesta ofrecida.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) LTPA, al ser la entidad reclamada Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.
2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.
3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, “[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.



Segundo. Sobre la competencia para conocer una reclamación en materia medioambiental.

Este Consejo debe realizar una apreciación complementaria a su competencia para conocer esta reclamación. Hasta la fecha, las reclamaciones que versaban sobre materias objeto de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (en adelante, LAIMA) y en las que alguna de las partes invocaba expresamente este régimen jurídico, eran inadmitidas por este organismo de control (por todas, la Resolución 656/2021, de 1 de octubre). El fundamento de esta inadmisión se encontraba en la aplicación de la Disposición adicional cuarta, apartados segundo y tercero, LTPA, idéntica en su redacción a la Disposición adicional primera LTAIBG:

Disposición adicional cuarta. Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.

- 1. 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 se integren en el mismo.*
- 2. 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.*
- 3. En este sentido, esta ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.*

Así, este Consejo consideraba que la LAIMA establecía un régimen específico completo de acceso a la información, y como tal, regulaba de un sistema de recursos específico, concretamente en su artículo 20. De hecho, el apartado tercero de la citada Disposición adicional incluía expresamente la normativa de acceso a la información ambiental.

La consideración de una regulación como un régimen jurídico específico venía determinada tanto por nuestra doctrina como por los distintos pronunciamientos de los juzgados y tribunales interpretando la Disposición adicional primera LTAIBG, de carácter básico e idéntica a la Disposición Adicional cuarta LTPA. Así, el Tribunal Supremo en sentencia 1338/2020, de 15 de octubre, exigía como requisitos para la aplicación de la Disposición adicional que:

El desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

Servía igualmente como referente hermenéutico el Criterio Interpretativo 8/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información



pública. Con base en estos fundamentos, el Consejo había inadmitido las reclamaciones sobre peticiones de información que dispusieran de un régimen específico de acceso.

La interpretación de las citadas disposiciones adicionales se ha modificado por recientes pronunciamientos del Tribunal Supremo dictados en recursos de casación. El Tribunal ha considerado que la aplicación supletoria de la normativa de transparencia se produce tanto cuando existe un régimen específico de acceso completo, como cuando existe un régimen específico parcial. La Sentencia 483/2022, de 7 de febrero, indica expresamente, reiterando la postura de las Sentencias de 8 de marzo de 2021 y 18 de marzo de 2021:

La doctrina que se establece en la sentencia transcrita, en el sentido de que determinadas regulaciones sectoriales que afectan en parte al derecho de acceso a la información parciales no constituyen un régimen alternativo que desplace a la Ley de Transparencia, la hemos reiterado posteriormente en varias ocasiones, como las sentencias de 10 de octubre de 2020 (RC 3846/2019), 19 de noviembre de 2020 (RC 4614/2019), 29 de diciembre de 2020 (RC 7045/2019) y 25 de enero de 2021 (RC 6387/2019).

Debemos ahora avanzar en la determinación del alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia, precisando qué debemos entender por un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia. Así, hemos de aclarar, en primer lugar, que sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. La disposición adicional primera dispone literalmente lo contrario, tanto en el apartado 2 como en el tercer apartado, que se refiere de forma expresa al carácter supletorio de la Ley de Transparencia en el sector medioambiental, que tiene un régimen específico de acceso a la información de rango legal en la Ley 27/2006, de 18 de julio.

Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia, en diversos ámbitos sectoriales, de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en estos casos, aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Transparencia, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial.

Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la



remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es el de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria”.

De esta doctrina se desprende que aunque exista un régimen jurídico específico de acceso, la Ley de Transparencia mantiene su aplicación supletoria en lo no previsto, y por ello, si la regulación específica no establece lo que podríamos denominar un “régimen propio y específico de recursos” adaptado a la naturaleza de la materia de que se trate, resultará de aplicación supletoria el artículo 24 de la LTAIBG y será admisible la reclamación prevista en el mismo, cuya resolución compete a este Consejo. Esto es, la competencia del Consejo para conocer de la reclamación no depende de que exista o no un régimen específico de acceso, sino de que la regulación específica, completa o parcial, del acceso, prevea un sistema de recursos.

Una nueva sentencia del Tribunal Supremo ha concretado esta doctrina en el caso de solicitudes de información presentadas por electos locales al amparo de la normativa de régimen local. La Sentencia 312/2022, de 10 de marzo, interpreta que los organismos de control son competentes para conocer de las reclamaciones presentadas por concejales frente a resoluciones de acceso a información solicitada en ejercicio de su cargo. La sentencia reconoce que la existencia de un régimen específico de acceso, como el previsto en la normativa de régimen local, no excluye la presentación y tramitación de reclamaciones ante los organismos de control de la transparencia:

“(…) Examinando los preceptos citados de la normativa sobre régimen local en materia de acceso a la información de los miembros de las corporaciones locales (artículos 77 LBRL y 14 a 16 ROF) a la luz de la jurisprudencia que delimita el significado y alcance de la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, bien puede decirse que la normativa de régimen local contiene una regulación que desarrolla el derecho de acceso a la información en dicho ámbito por parte de los miembros de la corporación local. Lo que, a efectos de lo establecido en la citada disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013 significa que dicho régimen específico habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, siendo esta de aplicación supletoria.

Ahora bien, aunque la Diputación Provincial recurrente dedica el núcleo de su argumentación a señalar que la regulación contenida en la normativa de régimen local (artículos 77 LBRL y 14 a 16 del ROF) contiene un régimen específico y completo del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación, la cuestión que debemos resolver no es esa en realidad, pues, como ya hemos señalado, debe aceptarse si dificultad que, en efecto, esos preceptos de la normativa de régimen local albergan una regulación pormenorizada del derecho de acceso a la información en dicho ámbito, tanto en la vertiendo sustantiva como en la procedimental. Por ello, la cuestión a dilucidar es otra y consiste en determinar si la existencia de esa regulación específica en la normativa sobre el régimen local excluye la aplicación de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno; y, más en concreto, si debe considerarse excluida la posibilidad de que contra la resolución que dicte el correspondiente órgano de la Administración Local -en este caso, la Diputación Provincial de Girona- cabe interponer la reclamación que se regula en los artículos 24 de la Ley estatal 19/2013 y 39 y siguientes de la Ley catalana 19/2014.



Como vimos en el antecedente cuarto, la Diputación Provincial recurrente sostiene que regulación contenida en la normativa sobre el régimen local incluye un régimen de recursos que el miembro de la Corporación puede interponer cuando ve denegado su derecho de acceso a la información y que son el recurso potestativo de reposición y el recurso contencioso-administrativo, además del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona (artículos 114 a 121 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa) y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Según la recurrente, la existencia de ese régimen de recursos excluye la posibilidad de que el miembro de la Corporación Local que considera vulnerado su derecho de acceso a la información interponga la reclamación prevista en la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno, pues admitir esta vía de reclamación -argumenta la Diputación recurrente- supone aceptar lo que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno denomina técnica del "espiguelo", consistente en seleccionar los aspectos más favorables de dos cuerpos normativos distintos para dotarse así de un régimen jurídico ad hoc, lo que resulta contrario al principio de seguridad jurídica (cita la recurrente resoluciones del CTBG de 20 de diciembre de 2016 -RT/282/2016- así como RT/719/2020). Pues bien, ese planteamiento no puede ser asumido. Veamos.

El artículo 23.1 de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno establece que "1. La reclamación prevista en el artículo siguiente tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común". La referencia que hace el precepto al artículo 107.2 de la Ley 30/1992 pone de manifiesto que la reclamación que se regula en la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno sustituye al recurso de alzada, lo que deja a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición. Y en esa misma línea se pronuncia la Ley catalana 19/2014, que, después de contemplar la posibilidad del recurso potestativo de reposición (artículo 38), pasa a regular la reclamación ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información pública (artículos 39 y siguientes).

Por tanto, la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno admite que la reclamación que en ella se regula pueda dirigirse contra el acto originario que deniega el acceso a la información o, en su caso, contra el acto que desestima el recurso potestativo de reposición que eventualmente se hubiera interpuesto contra aquél.

Por otra parte, es oportuno señalar que la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno (y en los artículos 39 y siguientes de la ley catalana 19/2014) es meramente potestativa, de manera que no constituye una carga para quien pretende acceder a la información, ni un paso previo obligado antes de acudir a la vía contencioso-administrativa, sino que la posibilidad de formular la reclamación se ofrece al interesado como una garantía a la que voluntariamente puede acogerse para la protección de su derecho.

Establecido lo anterior, debemos recordar que, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información << se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio>>. Pues bien, el alcance que atribuye a esta expresión la jurisprudencia de esta Sala, que antes hemos reseñado, lleva a



concluir que el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que, con independencia de que se haga uso, o no, del recurso potestativo de reposición, contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (y, en el caso de Cataluña, en los artículos 39 y siguientes de la ley autonómica 19/2014, de 29 de diciembre).

Por lo demás, en contra de lo que sostiene la Diputación recurrente, que invoca como respaldo de su tesis las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que ya hemos mencionado, esta viabilidad de la reclamación prevista en el artículo 24 de la Ley 19/2013 no es fruto de ninguna técnica de "espiguelo" normativo sino consecuencia directa de las previsiones de la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, como hemos visto, se contempla su aplicación supletoria incluso en aquellos ámbitos en los que existe una regulación específica en materia de acceso a la información, y, de otra parte, se establece que la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia y buen gobierno sustituye al recurso de alzada allí donde estuviese previsto (lo que no es el caso del ámbito local al que se refiere la presente controversia), dejando en cambio a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición".

En el caso de la información medioambiental, tal y como hemos indicado el artículo 20 LAIMA regula el régimen de recursos frente a actos que se entiendan contrarios a los derechos reconocidos en la Ley:

"El público que considere que un acto o, en su caso, una omisión imputable a una autoridad pública ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley en materia de información y participación pública podrá interponer los recursos administrativos regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y demás normativa aplicable y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa"

Pues bien, a la vista de los pronunciamientos judiciales indicados, este Consejo debe entender que la previsión del artículo 20 LAIMA habilita a este organismo a conocer de las reclamaciones presentadas frente a denegaciones del acceso a la información medioambiental. Y es que el régimen general de recursos de la normativa reguladora del procedimiento administrativo común (actualmente el Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, LPAC), al que se remite el citado artículo, incluye una previsión sobre la sustitución, vía ley, de los recursos de alzada y reposición por otros procedimientos de impugnación reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo (artículo 117.2 LPAC).

La reclamación regulada en el artículo 24 LTAIBG y 33 LTPA responde a las exigencias del citado artículo 117.1 LPAC, por lo que puede considerarse sustitutiva de los recursos de alzada o reposición frente a actos que



puedan impedir el acceso a la información medioambiental. Y por ello, este Consejo tendrá competencias para conocerlas.

Esta interpretación se ve confirmada por otros pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre la naturaleza del derecho de acceso a la información pública y sobre el carácter y finalidad de los mecanismos de impugnación. En la Sentencia 1422/2022, de 5 de abril, el Tribunal afirma:

“En efecto, partiendo como premisa del carácter básico de la normativa reguladora del procedimiento de reclamación que cabe instar ante el Consejo Estatal de Transparencia y Buen Gobierno o ante los Organismos de control que se creen en las Comunidades Autónomas, que constituye un cauce procedimental potestativo previo a emprender la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, que persigue reforzar las garantías del derecho de acceso a la información pública, y que se ampara en el título competencial que ostenta el Estado para regular las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas con el fin de garantizar a los administrados un tratamiento común ante estas, tal como se infiere de la sentencia del Tribunal Constitucional 104/2018, de 4 de octubre, ello nos lleva a entender, que no cabe que los ciudadanos de una determinada Comunidad Autónoma carezcan de la facultad de formular reclamaciones contra aquellas resoluciones de los Entes locales pertenecientes al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma adoptadas en materia de acceso a la información pública, ya que asumir dicha asimetría procedimental supondría una flagrante vulneración de los artículos 149.1.1 y 149.1.18 de la Constitución.

En este sentido, cabe significar que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, expuesto en la mencionada sentencia 104/2018, permite deducir con claridad que tanto el alcance subjetivo y objetivo sobre el que se proyecta el derecho de acceso a la información pública de la ley estatal, que evidencia un extenso desarrollo del principio constitucional de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos garantizado en el artículo 105 b) de la Constitución, como del propio procedimiento impugnatorio articulado ante el Consejo de transparencia estatal o ante el correspondiente Consejo Autonómico, tienen el carácter de normas básicas, al corresponder al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas así como el procedimiento administrativo común. Siendo el objeto de esta regulación reforzar la transparencia de la actividad administrativa y ampliar los instrumentos de control puestos a disposición de los ciudadanos para hacer efectivo la tutela de este derecho, no resulta coherente, desde la perspectiva constitucional y desde el prisma de la lógica de la acción administrativa de control, que dicho sistema pueda originar disfunciones en orden a la protección del derecho, que se revelen contrarias a la exigencia de garantizar un tratamiento común de los administrados frente a la totalidad de las Administraciones públicas que ejercen su actividad en un determinado territorio”

En conclusión, este Consejo se considera entonces competente para conocer de las reclamaciones presentadas frente a resoluciones de solicitudes de acceso a la información ambiental, según la definición contenida en el artículo 2 LAIMA. En estos supuestos, y siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, resultará de aplicación preferente la regulación específica que regula el acceso. Esto es, la LAIMA y su normativa de desarrollo. Y supletoriamente, resultará de aplicación la normativa reguladora de la transparencia, LTAIBG y LTPA.



Tercero. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 10.2. c) LAIMA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse lo antes posible y, a más tardar, en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, con carácter general.

El artículo 10.2. c) LAIMA establece que las solicitudes se resolverán en el plazo de dos meses si el volumen y la complejidad de la información son tales que resulta imposible cumplir el plazo antes indicado, previa comunicación a la persona solicitante de la ampliación del plazo y las razones que lo justifican.

Sobre el silencio administrativo, la LAIMA no establece previsión alguna, por lo que resultaría de aplicación lo previsto en la LTAIBG. El artículo 20.4 LTAIBG establece que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 27 de octubre de 2021 y la reclamación fue presentada el 17 de noviembre de 2021, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Cuarto. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información ambiental" a los efectos de la legislación reguladora del acceso a la información ambiental, según el contenido del artículo 2.3 LAIMA:

"3. Información ambiental: toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:

a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.

b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).



c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.

d) Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.

e) Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y

f) El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c)".

Según establece el artículo 3.1. a) LAIMA "todos podrán ejercer los siguientes derechos en sus relaciones con las autoridades públicas, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y con lo establecido en el artículo 7 del Código Civil: 1) En relación con el acceso a la información: a) A acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede."

2. Las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental se recogen en el artículo 13 LAIMA, que según su apartado cuarto, "deberán interpretarse de manera restrictiva" y "Para ello, se ponderará en cada caso concreto el interés público atendido con la divulgación de una información con el interés atendido con su denegación".

Quinto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la petición de información fue el siguiente:

"Copia del expediente [nnnnn] en el que aparece este solicitante como denunciante además de como parte interesada, y todo ello de acuerdo con lo establecido en el art.3.1 y 3.2.d sin objetar a que se anonimice en la copia del referido expediente cualquier dato protegido si existiere alguno".

Lo solicitado tiene encaje en el concepto de información ambiental recogido en el artículo 2 LAIMA. Efectivamente, se solicita copia de un expediente sancionador iniciado por la Delegación Territorial de Desarrollo Sostenible relativo a la existencia de un vertedero de neumáticos. La lectura conjunta de los artículo 2.3. a), b) y c) LAIMA así lo confirman, así como el hecho de que tanto la parte reclamante como la reclamada han fundamentado sus posiciones en la citada Ley.

Procede por tanto aplicar con carácter preferente la normativa de acceso a la información ambiental, y supletoriamente, la de transparencia.



2. El objeto de la petición es un expediente sancionador abierto frente a una persona física, que ya estaba resuelto en el momento de presentar la solicitud de información, si bien estaba pendiente de resolver un recurso de alzada presentado frente al mismo.

La entidad reclamada denegó el acceso con base en el artículo 13.2. f) LAIMA. Dicho artículo establece que:

“Las solicitudes de información ambiental podrán denegarse si la revelación de la información solicitada puede afectar negativamente a cualquiera de los extremos que se enumeran a continuación:

(...)

f) Al carácter confidencial de los datos personales, tal y como se regulan en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, siempre y cuando la persona interesada a quien conciernan no haya consentido en su tratamiento o revelación.”

La referencia a la Ley Orgánica 15/1999 (LOPD) debe entenderse realizada en la actualidad al Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

Según esta normativa, el acceso a datos de carácter personal en respuesta a una solicitud de información medioambiental sería un supuesto de tratamiento de datos personales, tal y como se define en el artículo 4.2 del RGPD (*“cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”*).

Al citado tratamiento le resulta de aplicación el artículo 86 del RGPD, cuyo fin es hacer compatible el derecho a la protección de datos personales con el acceso del público a documentos oficiales, estableciendo que los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público *podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento”*.

En este sentido y en desarrollo del citado artículo 86, la LOPDGDD en el artículo 27 regula el tratamiento de datos relativos a infracciones y sanciones administrativas estableciendo que:

“1. A los efectos del artículo 86 del Reglamento (UE) 2016/679, el tratamiento de datos relativos a infracciones y sanciones administrativas, incluido el mantenimiento de registros relacionados con las mismas, exigirá:

a) Que los responsables de dichos tratamientos sean los órganos competentes para la instrucción del procedimiento sancionador, para la declaración de las infracciones o la imposición de las sanciones.



b) Que el tratamiento se limite a los datos estrictamente necesarios para la finalidad perseguida por aquel.

2. Cuando no se cumpla alguna de las condiciones previstas en el apartado anterior, los tratamientos de datos referidos a infracciones y sanciones administrativas habrán de contar con el consentimiento del interesado o estar autorizados por una norma con rango de ley, en la que se regularán, en su caso, garantías adicionales para los derechos y libertades de los afectados.

3. Fuera de los supuestos señalados en los apartados anteriores, los tratamientos de datos referidos a infracciones y sanciones administrativas solo serán posibles cuando sean llevados a cabo por abogados y procuradores y tengan por objeto recoger la información facilitada por sus clientes para el ejercicio de sus funciones.”

Esto es, el acceso a datos relativos a la comisión de infracciones administrativas por personas físicas -que supone un tratamiento de datos- requiere que el órgano responsable cuente con el consentimiento del interesado o que esté autorizado por una norma con rango de ley que regule en su caso garantías adicionales para los derechos y libertades de los afectados.

En el caso que nos ocupa, no consta en el expediente el consentimiento de la persona sancionada, por lo que el acceso requeriría una ley que regulara garantías adicionales para los derechos y libertades de los afectados. Esta ley sería la propia LAIMA, que establece como garantía para el acceso que la limitación se aplicará *“siempre y cuando la persona interesada a quien conciernan no haya consentido en su tratamiento o revelación”*, circunstancia que como hemos indicado no consta en el expediente.

Por lo tanto, y a la vista de lo indicado, este Consejo considera que el límite invocado es aplicable, por lo que procede desestimar la reclamación.

3. Por otra parte, la LOPDGDD, en su disposición adicional segunda (Protección de datos y transparencia y acceso a la información pública) dispone lo siguiente:

“La publicidad activa y el acceso a la información pública regulados por el Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como las obligaciones de publicidad activa establecidas por la legislación autonómica, se someterán, cuando la información contenga datos personales, a lo dispuesto en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica”

En este punto, debe tenerse en cuenta asimismo lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG, que ha sido modificado en su apartado 1 por la disposición final undécima dos de la LOPDGDD:

“Artículo 15. Protección de datos personales.

1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso



y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley”.

Por tanto, también la normativa de transparencia reconoce con carácter general que en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública existe un distinto nivel de protección en función de la naturaleza de los datos personales que contenga la información a la que se solicita acceso, requiriendo igualmente para los datos relativos a la comisión de infracciones administrativas que no conlleven amonestación pública al infractor, el consentimiento expreso del titular de los datos, salvo que el acceso esté amparado en una Ley.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Único. Desestimar la reclamación.

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

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.