



Reclamación 26/2017

Resolución 15/2018, de 12 de marzo 2018, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a una resolución del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad por la que se deniega la información pública solicitada.

VISTA la Reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por _____, en nombre y representación de la Sociedad de Cazadores de Canfranc, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente Resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 15 de septiembre de 2016, _____, en representación de la Sociedad de Cazadores de Canfranc, cesionaria del aprovechamiento cinegético del coto municipal de Canfranc, presentó una denuncia ante la Guardia Civil, al considerar que un Agente para la Protección de la Naturaleza realizaba actividades de caza junto a otras personas dentro del citado coto, sin estar autorizado para ello.



SEGUNDO.- Con posterioridad a la presentación de la denuncia, el reclamante se dirigió al Servicio Provincial de Huesca del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad (en adelante Servicio Provincial de Huesca) con el fin de obtener información acerca del expediente sancionador derivado de la denuncia presentada. En concreto:

1. Solicitud de 13 de marzo de 2017 de información y documentación del procedimiento sancionador.
2. Escrito de 12 de mayo de 2017 en el que solicita que se le tenga como parte interesada en el procedimiento sancionador y se le remita toda la documentación de éste, en concreto:
 - a. El número de referencia del expediente que se ha incoado a raíz de la denuncia.
 - b. La identificación de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se está tramitando el procedimiento incoado como consecuencia de la denuncia.
 - c. Información del estado en que se encuentra la tramitación.
 - d. Informes complementarios que la Guardia Civil tras sus investigaciones ha unido a la denuncia presentada.
 - e. Alegaciones del denunciado.
 - f. Informes complementarios solicitados a otros organismos del Gobierno de Aragón.
 - g. Propuesta de resolución que, en su caso, se haya dictado como consecuencia de la denuncia.
3. Escrito de 12 de junio de 2017 en el que reitera su condición de interesado en el procedimiento sancionador y vuelve a requerir:



- a. Copia del pliego de cargos y la propuesta de resolución del expediente sancionador.
- b. Informes complementarios que la Guardia Civil tras sus investigaciones ha unido a la denuncia presentada.
- c. Informes complementarios solicitados a otros organismos del Gobierno de Aragón.
- d. Alegaciones del denunciado.
- e. La resolución que en su momento se dicte como consecuencia de la denuncia.

TERCERO.- El 20 de junio de 2017, según informa el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, se respondió a la petición de información mediante Orden de 20 de junio de 2017, denegando su acceso, al considerar que éste vulneraría los datos personales del denunciado, al no contar con su consentimiento expreso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013).

CUARTO.- El 3 de agosto de 2017, el solicitante presentó reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) contra la Orden de 20 de junio de 2017 en la que señala, en síntesis:

1. Que son conocedores de que como consecuencia de la denuncia presentada el 15 de septiembre de 2016 se ha incoado al Agente de Protección de la Naturaleza denunciado un expediente sancionador, como presunto responsable de la comisión de una infracción de carácter grave, proponiéndose



una sanción en cuantía máxima para este tipo de infracciones (3.000 €).

2. Que son parte interesada en el procedimiento sancionador, aun cuando la Administración ha considerado que no y les ha denegado el acceso al expediente, ya que el denunciado ha abatido una pieza de caza en su coto y, por ello, querrían presentar alegaciones, además de solicitar el valor del ejemplar abatido.
3. Que la denegación de su petición incumple la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo (en adelante Ley 39/2015) ya que no hace referencia alguna a si con ella finaliza o no su tramitación administrativa, ni los recursos y plazos.
4. Que la condición de interesado les confiere los derechos contenidos en el artículo 35 de la Ley 39/2015, que detallan.
5. Que la única argumentación para la denegación es la vulneración de los datos personales del denunciado. Sin embargo, la práctica totalidad del expediente no contiene dato personal alguno del denunciado, sino datos relativos a la ilícita actividad realizada y, además, los datos personales (DNI, dirección etc.) pueden ser omitidos.

Por todo ello solicitan:

- a) El número de referencia del expediente que se ha incoado a raíz de la denuncia.
- b) La identificación de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se está tramitando el procedimiento incoado como consecuencia de la denuncia.



- c) Información del estado en que se encuentra la tramitación.
- d) Informes complementarios que la Guardia Civil tras sus investigaciones ha unido a la denuncia presentada.
- e) Alegaciones del denunciado.
- f) Informes complementarios solicitados a otros organismos del Gobierno de Aragón.
- g) Propuesta de resolución que, en su caso, se haya dictado como consecuencia de la denuncia.

QUINTO.- El 9 de agosto de 2017, el CTAR solicita informe al Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad para que en el plazo de quince días, informe acerca de los fundamentos de la decisión adoptada y realice las alegaciones que considere oportunas.

SEXTO.- El 24 de octubre de 2017, el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad remitió informe en el que se señala, en relación con la reclamación:

- a) Que se denegó el acceso a la información solicitada al considerar que se vulneran los datos personales del denunciado, al no contar con el consentimiento expreso de éste, de conformidad con lo previsto en el artículo 15.1 de la Ley 19/2013.
- b) Que al solicitante se le ha reconocido la condición de denunciante, por lo que se le ha dado información sobre la iniciación del procedimiento sancionador, conforme a lo previsto en el artículo 64 de la Ley 39/2015 y el artículo 8 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobado



por Decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón (en adelante Decreto 28/2001).

- c) Que no se le ha reconocido la condición de interesado en el procedimiento sancionador y, en consecuencia, no se le ha facilitado copia de la documentación contenida en el expediente, ni se le ha dado trámite de audiencia. En definitiva, no se le tiene como parte en el procedimiento sancionador.
- d) Que no se entiende que pueda ser titular de un derecho o interés legítimo que puedan resultar afectados por la resolución del procedimiento sancionador, más allá del mero interés por la legalidad.
- e) Que la resolución de un procedimiento sancionador en materia de caza consiste en la imposición de una sanción y eventualmente, en una inhabilitación para cazar. Del mismo modo, puede imponerse al infractor la obligación de indemnizar al titular del coto por razón de las piezas de caza cobradas ilegalmente.
- f) Que la resolución sancionadora que se pueda adoptar no va a producir ni un beneficio, ni un perjuicio cierto en la esfera jurídica del denunciante. El derecho que tienen a cazar no se perturba, ni se mejora, como consecuencia de una resolución sancionadora.
- g) Que el denunciante tampoco es titular del derecho a que se le reintegre una indemnización por razón de piezas de caza cobradas ilegalmente. La indemnización que la Ley prevé le correspondería al titular del coto de caza, es decir, al Ayuntamiento de Canfranc, nunca a la Asociación de Cazadores, en cuanto que, según afirma en la denuncia inicial, el



Ayuntamiento le ha cedido el «*aprovechamiento*» del coto, máxime cuando ni siquiera se ha cedido la gestión del coto.

- h) Que es de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013. Se cita como ejemplo de aplicación de este límite, la Resolución 145/2016, de 15 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG).

SÉPTIMO.- El 29 de agosto de 2017, el reclamante presentó un nuevo escrito en el CTAR, en el que eligen la modalidad de comunicación electrónica y reiteran su condición de interesados en el procedimiento. Insisten en que su condición de ciudadanos, vecinos de Canfranc y contribuyentes les otorga el derecho a conocer cómo se emplean sus recursos económicos, con la actuación de un empleado público pagado con sus impuestos así como saber si se han investigado los hechos y el procedimiento seguido con detalle.

OCTAVO.- En septiembre de 2017 el reclamante presenta otro escrito en el CTAR, en el que se insiste en todas las consideraciones de la reclamación inicial y se afirma que el 20 de septiembre de 2017 han recibido escrito del Director Provincial de Huesca en el que les informa de que se ha dictado resolución en el expediente sancionador promovido por la Sociedad de Cazadores por infracción administrativa grave, con una sanción por importe de 1.500 euros. Consideran tal información insuficiente como parte interesada en el procedimiento, reiteran la necesidad de que se les proporcione la documentación requerida e instan al CTAR a resolver en tal sentido.



NOVENO.- El 28 de febrero de 2018 el reclamante presenta nuevo escrito en el CTAR con reiteración de todas las alegaciones sintetizadas en el antecedente anterior.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 24.6 de la Ley 19/2013, atribuye la competencia para conocer de las reclamaciones que regula al CTAR *«salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley»*. Esta disposición adicional establece: *«1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 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 (...)»*.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante, Ley 8/2015) atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones



en la materia del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón.

SEGUNDO.- La Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013 — y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

La información que es objeto de solicitud, es la relativa a las actuaciones realizadas por una Administración Pública en ejercicio de la potestad sancionadora y su documentación, por lo que constituye información pública en los términos expuestos y, por 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 sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas.

TERCERO.- Antes de analizar el fondo de la reclamación presentada, deben hacerse algunas consideraciones de carácter procedimental.

El solicitante presentó una denuncia en materia de caza el 15 de septiembre de 2016, comunicando al Servicio Provincial de Huesca unos hechos que, bajo su consideración, podían ser constitutivos de



infracción administrativa. A partir de esta denuncia, realizó varias solicitudes de información, sin que se tenga constancia de que se aplicaran las normas procedimentales contenidas en los artículos 29 y 31 de la Ley 8/2015. No obstante, no puede apreciarse incumplimiento de las citadas normas, ya que como se deduce de los datos obrantes en el expediente, las peticiones realizadas por el denunciante no se consideraron inicialmente solicitudes de información pública en los términos previstos en la normas de transparencia.

Asimismo, si bien en un primer momento la denegación de la información se basaba únicamente en la imposibilidad de reconocer la condición de interesado al solicitante, finalmente la denegación se fundamenta en el límite previsto en el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, tal como se hace constar en el informe remitido por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad con motivo de la reclamación.

En definitiva, se aprecia que ante la reiteración de una solicitud de información, el Servicio Provincial de Huesca ha aplicado en un primer momento las normas de procedimiento administrativo y posteriormente, las normas en materia de transparencia. Este doble régimen ha generado cierta confusión, especialmente en lo que respecta a los motivos que permiten denegar la información solicitada.

Las normas de transparencia han configurado un régimen de acceso a la información muy amplio, cuya limitación sólo opera de forma motivada conforme a las causas de inadmisión y denegación



expresamente previstas. Asimismo, los principios establecidos por las normas de transparencia están llamados a proyectarse sobre el conjunto del ordenamiento jurídico, especialmente en lo que concierne al derecho de acceso a un expediente administrativo concreto. Ahora bien, debe aclararse, que no corresponde a este Consejo determinar si el reclamante ostenta o no derechos o intereses legítimos, en los términos previstos en el artículo 4 de la Ley 39/2015, respecto al procedimiento sancionador del que se solicita información.

El pronunciamiento de este Consejo se limita a la adecuada garantía del derecho de acceso a la información pública reconocido por las normas de transparencia, por lo que no se trata de determinar si el reclamante ostentaba la condición de interesado, sino si concurre alguna de las causas de denegación invocadas por el Departamento, relativas a la protección de datos de carácter personal y a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

CUARTO.- En lo que respecta a la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013, relativo a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, debe señalarse, en primer lugar, que éste ha sido invocado por el Departamento en el informe emitido a raíz de la reclamación y no en la resolución denegatoria, que se limitaba a invocar la causa prevista en el artículo 15.1 de la Ley 19/2013 relativa a la protección de los datos de carácter personal, por lo que este argumento no ha sido trasladado al reclamante.



A estos efectos, como señaló el CTBG en su Resolución 132/2015 y este Consejo en sus Resoluciones 1/2017, de 27 de febrero, y 17/2017, de 27 de julio, *«los límites al derecho de acceso no pueden ser alegados, por vez primera y sin que hayan constituido el fundamento para denegar la información en el marco de la solicitud, en la tramitación de la reclamación que se presente al amparo del artículo 24 de la LTAIBG»*, por lo que no procedería el análisis de la concurrencia, o no, en el caso concreto del límite alegado en el informe a la reclamación.

Pese a ello, conviene recordar que el límite previsto en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013, relativo a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, tiene la finalidad de proteger las funciones administrativas de investigación y sanción, y no los derechos e intereses de las personas investigadas que son protegidos por otro límite diferente de la misma legislación de transparencia, como a continuación se analizará.

Por otra parte, la correcta aplicación de este límite ha sido ya abordada por este Consejo de Transparencia, en concreto, entre otras, en la Resolución 6/2018, de 5 de febrero, en la que, después de analizar varios pronunciamientos de otros Comisionados de transparencia (Consulta 0001/2016 del Comisionado de Transparencia de Castilla y León; Dictamen 1/2016, de 11 de mayo y Resolución 119/2016, de 28 de septiembre de la Comisión de Comisión de Garantía de Acceso a la Información Pública), se concluye que la aplicación de este límite implica un análisis previo de las circunstancias específicas que concurren en torno al procedimiento sancionador, como pueden ser los derechos o intereses



que ostenta el solicitante o el momento procedimental, para poder determinar si el acceso a la información puede perjudicar efectivamente la prevención, investigación y sanción de una infracción, y tal circunstancia debe motivarse y comunicarse al solicitante.

QUINTO.- Sentado que no le corresponde a este Consejo determinar la cualidad de parte, o no, del reclamante en el procedimiento sancionador, ni analizar la concurrencia de un límite que no fue invocado en la resolución denegatoria del acceso, el análisis se centrará en la aplicación del límite previsto en el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, que fue el único recogido en la resolución denegatoria de la información pública.

Determina el precepto, bajo la rúbrica *«Protección de datos personales»*:

«1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, 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 especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública



al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley».

Este precepto asimila expresamente los *«datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor»* a los datos personales especialmente protegidos del apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y sólo permite acceder a la información cuando *«se cuente con el consentimiento expreso del afectado»*, o si el acceso estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

El precepto es categórico y no permite hacer ningún tipo de ponderación con eventuales intereses públicos o privados favorables al acceso, a diferencia de lo que disponen los apartados 2 y 3 del artículo, que regulan el acceso a otros tipos de datos personales. La rotundidad del precepto solo admite dos matizaciones: cuando se trate de datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que comporten la amonestación pública al infractor, o en los supuestos en que el acceso esté amparado por una norma con rango de ley, circunstancias ambas que no concurren en el supuesto analizado.

Por último, tiene establecido este Consejo de Transparencia —entre otras, en su Resolución 26/2017— que tal como dispone el apartado 4 del artículo 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», disociación que no posible en el procedimiento analizado pues es el denunciante —que identificó al denunciado como posible responsable de la infracción que ha dado lugar al procedimiento sancionador, por lo que conoce su identidad— quien requiere conocer todas las actuaciones seguidas en el procedimiento sancionador.

En consecuencia, la denegación del acceso al expediente, en los amplios términos en los que fue solicitada, por Orden de 20 de junio de 2017 del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad fue conforme a Derecho, y procede la desestimación de la reclamación planteada en cuanto a la entrega de:

- d) Informes complementarios que la Guardia Civil tras sus investigaciones ha unido a la denuncia presentada.
- e) Alegaciones del denunciado.
- f) Informes complementarios solicitados a otros organismos del Gobierno de Aragón.
- g) Propuesta de resolución que, en su caso, se haya dictado como consecuencia de la denuncia.

Ello no obstante, sí procede reconocer el derecho de acceso a la identificación de los responsables del Departamento que han tramitado el procedimiento sancionador, al tratarse de información pública y no concurrir ninguno de los límites previstos en la normativa de transparencia.



Por último, hay que señalar que parte de la información requerida, en concreto el estado en que se encuentra la tramitación del procedimiento y la sanción impuesta, ha sido proporcionada a partir de que ésta ha sido notificada al denunciado y que otra, como conocer el número de referencia del expediente, carece de relevancia una vez finalizado el procedimiento.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE

PRIMERO.- Estimar parcialmente la reclamación presentada por la Sociedad de Cazadores de Canfranc frente a la Resolución de 20 de junio de 2017 del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad por la que se deniega el acceso a la información pública solicitada, reconociendo el derecho de acceso a la identificación de los responsables del Departamento que han tramitado el procedimiento sancionador, y desestimarla en todo lo demás.

SEGUNDO.- Instar al Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad a que, en el plazo máximo de diez días hábiles, proporcione a los reclamantes la identificación de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se ha tramitado el procedimiento sancionador y a



enviar copia a este Consejo de Transparencia de Aragón de la documentación remitida.

TERCERO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez