



RESOLUCIÓN

S/REF: 16/05/2016.

N/REF: R027/2016

FECHA: 20/12/2016

En Murcia a, 20 de diciembre de 2016, el Pleno del Consejo de la Transparencia, ha aprobado la siguiente RESOLUCIÓN:

DATOS RECLAMANTE	
Reclamante (titular) :	[REDACTED]
Representante autorizado	
e-mail para notificación electrónica	
Su Fecha Reclamación y su Refª. :	16/05/2016
REFERENCIAS CTRM	
Número Reclamación	R027/2016
Fecha Reclamación	16/05/2016
Síntesis Objeto de la Reclamación :	DOCUMENTAL CONTENIDA EN EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
Administración o Entidad reclamada:	AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA
Consejería, Concejalía, Unidad de la Administración	
Palabra clave:	EXPEDIENTE SANCIONADOR

I. ANTECEDENTES

Ha tenido entrada en este Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia (en adelante CTRM o Consejo), en la fecha y con el número de registro indicado en las referencias anteriores.

De conformidad con lo establecido en el artículo 24.1 y en la Disposición Adicional Cuarta, ambos, de la **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno** (en adelante **LTAIBG**) en relación con lo establecido en el artículo 38.4.b) de la **Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia** (en adelante **LTPC**), es competencia del Consejo, resolver las reclamaciones que se formulen por los interesados, contra las resoluciones expresas o presuntas dictadas en materia de acceso a la información pública por las Entidades Locales de su ámbito territorial. La reclamación se sustanciará con arreglo a las disposiciones contenidas en la LTAIBG.

El reclamante, en la representación que ostenta y en ejercicio de su derecho, ha interpuesto la Reclamación de referencia, constituyendo el objeto de la misma:

“PRIMERO. Que con fecha 6 de Abril de 2016 presenté en registro general del ayuntamiento de Cartagena, Sección de Urbanismo, escrito y documentación (documento nº 1) con solicitud de acceder a la información pública a la que se encuentra obligado dicho ayuntamiento al ser una administración local incluida en el



ámbito de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (art 2.1.a).

Con esta misma fecha también presenté ante el registro general del ayuntamiento de Cartagena escrito con documentos (doc. nº2) con denuncia y solicitudes de inspección y acceso a la información pública. A esta solicitud no se ha dado contestación a esta fecha 16 de mayo de 2016.

SEGUNDO. Que con fecha 11 de mayo de 2016, recibí a través de correos, notificación del ayuntamiento de Cartagena –Concejalía de Portal y Oficina de transparencia- en relación a la primera solicitud citada, en la que se le remite decreto de fecha 26 de abril de 2016 (expediente 2016/14) por el que se desestima mi petición (documento nº 3).

*TERCERO. Que la desestimación de mi solicitud se realiza basada en el art. 14.1.e. de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, al citar que **"el derecho al acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales administrativos o disciplinarios"**.*

La información solicitada se refiere a un procedimiento sancionador de urbanismo (UBSA 2012/102) que se decretó tras denuncia de D [REDACTED] de 9 de marzo de 2012, que después de dos años no se ejecutó ni sancionó y ni tan siquiera se resolvió tramitó, dejándose "morir" hasta que se promulgó su caducidad (documento nº 4) de una forma negligente (si no dolosa) con total opacidad (documento nº 5), y sin haber dado contestación a la solicitud de fecha 21 de octubre de 2013 (documento nº 6).

CUARTO. Hay que considerar lo que se expresa en el preámbulo de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre que dice "la ley 30/92 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común desarrolla en el artículo 37 el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos" y que la regulación adolece de deficiencias que han sido puestas de manifiesto de forma reiterada", por cuya causa se redactó y aprobó la ley 19/2013. Con esta ley se despeja el horizonte de la transparencia, que según parece, no admite el ayuntamiento de Cartagena.

QUINTO. Que me resulta incomprensible la actitud de dicho ayuntamiento –Oficina de Transparencia de desestima la solicitud realizada basándose en que el derecho de transparencia y acceso a la información pública podrá limitarse cuando suponga un perjuicio para la investigación y sanción, cuando lo que se solicitó es querer conocer la causa por la que no se sancionó (existía una multa de más de 5000 € sobre cuya ejecución tenemos dudas) y ni tan siquiera se tramitó.



Considero la actitud del ayuntamiento de Cartagena es, cuando menos, obstructiva y todo lo contraria posible a la Ley 19/2013 de Transparencia (art. 2.1.a y art. 12) y que no se puede aplicar en este caso el artículo 14.1.e, porque da la impresión que el ayuntamiento trata de ocultar información pública que se haya en su poder. Podría pensarse que el ayuntamiento de Cartagena usa reiteradamente el silencio administrativo como norma y aplica el oscurantismo.

Con lo fundamentado por el ayuntamiento de Cartagena se anularía la Ley de Transparencia en beneficio de dicha entidad, quedándose con la más absoluta potestad de decisión, y libre de obligación alguna”.

A dicha reclamación, **el interesado adjuntó diversa documentación; entre otra, aporta su solicitud previa de información de fecha 6 de abril de 2016**, en la que solicitaba en base a la LTAIBG, su derecho a acceder a la información pública siguiente:

PRIMERO: Que por Decreto dado en Cartagena 7 de abril de 2014 el Concejal Delegado Área de Urbanismo e Infraestructuras D..., manda y firma, declarar la caducidad del expediente de UBSA 2012/102 seguido a nombre la mercantil TEBERIA C.B. por realizar obras consistentes en obras de eliminación de puertas y ventanas en plaza Castellini 10 de Cartagena con referencia Catastral ..., dado que no se resolvió en tiempo legal .No obstante, se constata la concesión de Licencia Municipal en expedientes que obran en el Departamento de Obra Mayor y Cédulas de Habitabilidad (DOC. 2).

SEGUNDO: El Ayuntamiento de Cartagena que es una Administración Local, está incluido en el ámbito de aplicación de la Ley 19/2013..., de conformidad con lo dispuesto en su artículo 2.1.a)...

SOLICITO

...ver, consultar y obtener copia o notificación textual de la documentación que interese (y que no se encuentre protegida por la propiedad intelectual o de datos) de los documentos obrantes que se citan en el Decreto de 7 de abril de 2014 en el Expediente UBSA 2012/102 y los informes técnicos y jurídicos que existen”.

VISTOS, el Capítulo III del Título I de la **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)**, la **Ley 12/2014 de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LTPC)**, en particular sus artículos 28 y 38 y la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas** (en los sucesivo LPACAP), la **Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal** (en lo sucesivo LOPDP) y demás disposiciones de general aplicación al supuesto objeto de reclamación.

II. RESULTANDO

1.- Que la Reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada para ello y dentro del plazo establecido para ello.



2.- Que la cuestión planteada por el reclamante se concreta en el acceso a un procedimiento sancionador en materia de urbanismo, terminado por caducidad, incoado en su día a instancia del reclamante como denunciante y a solicitar copia o notificación textual de la documentación que interese (y que no se encuentre protegida por la propiedad intelectual o de datos) de los informes técnicos y jurídicos que existan, a los cuales se refiere el Decreto municipal de 7 de abril de 2014, por el que se declaró la caducidad del referido expediente sancionador, Expediente UBSA 2012/102.

3.- Que el artículo 116 de la LPACAP, establece como causas tasadas de inadmisión de un recurso administrativo:

“a) Ser incompetente el órgano administrativo, cuando el competente perteneciera a otra Administración Pública. El recurso deberá remitirse al órgano competente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

b) Carecer de legitimación el recurrente.

c) Tratarse de un acto no susceptible de recurso.

d) Haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso.

e) Carecer el recurso manifiestamente de fundamento.”

4.- Que, a priori, no se aprecia la concurrencia de ninguna de las causas de inadmisión a que alude el citado artículo 116 de la LPACAP.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y CONSIDERACIONES

PRIMERO.- Ámbito subjetivo. La Administración Local reclamada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.a) de LTAIBG, se encuentra incluido en el ámbito subjetivo de aplicación de la citada Ley básica. Que si bien el artículo 5 de la LTPC, referido al ámbito subjetivo de aplicación de nuestra ley, no incluye a las administraciones locales territoriales de la Región de Murcia, debemos señalar que, la competencia revisora del Consejo en la presente reclamación deriva de la aplicación de la Disposición Adicional cuarta y Disposición Final novena de la LTAIBG, en relación con la competencia atribuida al Consejo por el artículo 38.4.b) LTPC.

Así lo confirma también la misma Exposición de Motivos de la LTAIBG, que establece que *“para respetar al máximo las competencias autonómicas, expresamente se establece que el CTBG sólo tendrá competencias en aquellas Comunidades Autónomas con las que haya firmado Convenio al efecto, quedando en otro caso, en manos del órgano autonómico que haya designado las competencias que a nivel estatal asume el Consejo”*.

Y en el mismo sentido, concluye la Abogacía del Estado, en su Informe de 12 de junio de 2015, ante la cuestión planteada por el CTBG, relativa a la aplicación de la Ley de Transparencia a las Comunidades Autónomas.

SEGUNDO.- Resolución de la entidad reclamada. Que la Administración reclamada ha resuelto expresamente la solicitud previa, mediante **Decreto de la Concejalía Delegada del Portal y Oficina de Transparencia, de fecha 26 de abril de 2016**, en el que **desestima** la misma fundamentándolo en el artículo 14.1.e) LTAIBG, expresamente refiere:

“CONSIDERANDO: Que el artículo 14.1e) de la Ley 19/2013,...establece que el derecho al acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio



para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

RESULTANDO: Que, la información solicitada por..., se refiere, tal como se infiere de la documentación aportada por el interesado, a un procedimiento administrativo sancionador de Urbanismo en el cual es parte interesada, por lo que será de aplicación la normativa reguladora correspondiente, de conformidad con la Disposición Adicional 1ª de la Ley 19/2013”

TERCERO.- Alegaciones. Que la Administración reclamada ha sido objeto por este Consejo, de emplazamiento **para trámite de alegaciones**, en fecha 2 de septiembre de 2016, con el resultado de:

La persona titular de la Concejalía Delegada de Portal y Oficina de Transparencia del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena, remite escrito con informe adjunto de fecha 12 de septiembre de 2016, en el que expresamente refiere:

“La citada reclamación se interpone contra la resolución de 26 de abril de 2016 en la que se desestima la solicitud de acceso planteada por el ahora reclamante por considerar que es de aplicación la normativa reguladora correspondiente, de conformidad con la Disposición Adicional 1ª, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG), según el cual “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”

Considerando que la información solicitada por el reclamante se refiere a la vista, consulta y copia o notificación textual de la documentación que interese (y que no se encuentre protegida por la propiedad intelectual o de datos) de los documentos obrantes que constan en el Decreto de 7 de abril de 2014 del expediente UBSA2012/000102 y los informes técnicos y jurídicos, consta en la documentación presentada el citado Decreto de la Concejalía de Urbanismo e Infraestructuras de 7 de abril de 2014 en el que el Sr. ██████████ figura como denunciante por lo que se considera de aplicación lo dispuesto en la citada Disposición Adicional Primera, apartado 1, al entender que la información solicitada se refiere a un expediente sancionador de Urbanismo en el cual es parte interesada, por lo que debe ser de aplicación la normativa reguladora correspondiente.

En este mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno en su criterio interpretativo de la LTAIBG de 12 de noviembre de 2015 señalando, en cuanto a la aplicación de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 sobre regulaciones especiales del derecho a la información pública que “de acuerdo con el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRPAC), a partir, de su entrada en vigor, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPCAP), el derecho de los



ciudadanos a acceder a la información pública, previsto en el artículo 105, letra c), de la Constitución, se rige, primeramente por ésta y, en segundo lugar, por “la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”.

CUARTO.- Información concreta solicitada. Que la cuestión controvertida se concreta en que el reclamante ha solicitado información técnica y jurídica contenida en el Decreto de fecha 7 de abril de 2014 por el que se declaró la caducidad por falta de actividad de la administración pública, del expediente sancionador UBSA 2012/000102 seguido a nombre de la entidad mercantil TEBERIA C.B., por realizar obras consistentes en la eliminación de ventanas y puertas en el edificio referido con anterioridad, a raíz de la denuncia formulada por el ahora reclamante, en el mismo expresamente refería:

“...Visto el Decreto del Gerente de Urbanismo de fecha 20/07/2012 por el que se incoa expediente sancionador con nombramiento de instructor y secretario conforme a lo dispuesto en el artículo 13 del RD 1398/93, de 4 de agosto.

Efectuando una comprobación de la fecha en que se ha dictado el acto administrativo por el que se acuerda el inicio del procedimiento sancionador y se apertura la pieza separada de restablecimiento del orden infringido, teniendo en cuenta la fecha de notificación del mismo y atendiendo al artículo 247 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio), no se ha resuelto en tiempo legal. No obstante se constata la concesión de licencia municipal en expedientes que obran en el Departamento de Obra Mayor y Cédulas de Habitabilidad.

.....

Vistos los antecedentes obrantes en el expediente y los informes técnicos y jurídicos, en su caso, emitidos al respecto,

DISPONGO

Declarar la caducidad del presente expediente sancionador, por no haber sido dictada la resolución en el tiempo legalmente establecido, con los efectos previstos en los artículos 87 y 92 de la Ley 30/1992..., y se procede al archivo de las presentes actuaciones...”.

El Ayuntamiento en fase de resolución de la solicitud de acceso a la información pública, objeto de la presente Reclamación, desestimó la misma con fundamento en el artículo 14.1.e) y en la Disposición Adicional 1ª (en adelante, D.A.1ª) de la LTAIBG.

Posteriormente, con ocasión de la tramitación de la presente Reclamación en contestación al trámite de alegaciones concedido, inadmitió dicho acceso alegando exclusivamente a la D.A.1ª de la LTAIBG, reiterando la condición de “interesado” del reclamante en el procedimiento sancionador; condición que debe rechazarse pues era mero denunciante.

Con respecto a la **causa limitativa del artículo 14.1e) LTAIBG**, debemos señalar que esta causa alcanza inicialmente a la información relativa a las actividades de investigación, prevención y sanción tanto de los delitos (ilícitos penales) como de las infracciones administrativas y disciplinarias. Con dicha limitación, la Ley trata de garantizar la eficacia en la actuación pública tanto en materia de prevención como sobre investigaciones ya en marcha, y con respecto a excluir la información sobre la sanción misma, esto último obedece a consideraciones de tipo



como las de protección de datos de carácter personal. Por lo que, atendiendo al objeto de la solicitud de información, entendemos que no procede invocar dicha causa limitativa por cuanto es imprescindible que, para su aplicación, el procedimiento en cuestión esté en curso y, en este caso, la presente, se refiere al acceso de un expediente ya finalizado en el año 2014, en el que se decretó la caducidad del mismo por inactividad de la propia administración municipal. De todo ello, se concluye que no cabe admitir esta causa como justificativa de la desestimación de la solicitud de información.

Y con respecto a la alegación de la **D.A.1ª LTAIBG “Regulaciones especiales al derecho de acceso a la información”**. El Ayuntamiento en su Decreto por el que declara la caducidad del procedimiento, refiere expresamente *“que el Señor... aparece como denunciante...”*. Si bien en la actualidad y, en fase de alegaciones, para inadmitir dicho acceso con fundamento en esta Disposición de la Ley refiere erróneamente al reclamante como parte interesada en el procedimiento.

Respecto a la condición de denunciante o interesado en dicho procedimiento sancionador, cabe señalar que el mismo, se regulaba en aquella época por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, actualmente derogado por la LPACAP, ésta última en su artículo 62.5 se expresa en el mismo sentido que en la anterior regulación, establece que **“La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola. La condición de interesado en el procedimiento”**.

Pues bien en dicha materia el denunciante, ostenta una condición sustancialmente distinta de la parte interesada, de modo que aunque tiene cierta intervención en el procedimiento, sobre todo en la fase de incoación de oficio, no por ello se constituye en parte legítima o parte interesada, como erróneamente le otorga en sus alegaciones el Ayuntamiento. Pero hecha esta observación, para poner de manifiesto la consideración errónea del ahora reclamante durante la tramitación de dicho procedimiento, también lo es que en la presente, esta diferenciación no tiene virtualidad alguna, la Reclamación ha sido interpuesta al amparo de la LTAIBG, no requiere ostentar la condición de interesado ni motivar dicha solicitud, además del hecho antes mencionado de que el objeto de la presente se refiere al acceso a un procedimiento que ya no está en curso.

Más aún, en este concreto sector material de la actividad administrativa, como es el derecho urbanístico, desde antiguo todas las leyes del suelo han venido reconociendo una acción pública, en la que no hace falta esgrimir ningún título legitimador adicional a la mera defensa de la legalidad. De modo que la acción pública comprende todas las impugnaciones, interpuestas tanto en vía administrativa o en sede jurisdiccional, relacionadas con la legalidad urbanística (Sentencia T.S. (Sala 3) de 29 de febrero de 2012, recurso de casación 2654/2008). En la presente, cabe hacer mención a que, por las averiguaciones realizadas, este edificio situado en la Plaza Castellini, nº 10 de Cartagena se encuentra incluido en el Plan Especial de Ordenación y Protección del Casco Histórico (PEOP-CH), aprobado el 7 de noviembre de 2005, como patrimonio histórico catalogado, lo que conlleva que este inmueble esté sujeto a unos criterios preestablecidos para la intervención arquitectónica por parte de la Administración Municipal y Autonómica. Y el ahora reclamante denunció irregularidades en la ejecución de dichas obras antes referidas que afectaban a elementos protegidos en el PEOP-CH.

En este sentido, se expresa el artículo 259 Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia



“1. Los órganos de las Administraciones regional y municipal competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo tienen obligación legal de resolver todas las peticiones y solicitudes que se les dirijan conforme a la ley.

2. Es pública la acción para exigir la observancia de esta ley y de los instrumentos de planeamiento urbanístico y la ordenación territorial aprobados en su aplicación.

3. Si la acción a que se refiere el párrafo anterior estuviera motivada por la realización de obras, podrá ejercitarse durante el transcurso de estas y hasta cuatro años después de su terminación”.

Además y respecto de la concreta alegación de inadmisión remitiendo a la D.A.1ª de la LTAIBG limitándose sin más a que dicho acceso se regirá por un régimen jurídico específico y por esta ley con carácter supletorio. Este Consejo considera que no podemos apreciar que en el ámbito del “procedimiento administrativo sancionador” se encuentre bajo la cobertura de esta D.A1ª. En línea con el criterio mantenido por el CTBG (C.I./008/2015, de fecha 12 de noviembre), este Consejo entiende que únicamente cuando exista una normativa que determine una regulación propia y específica de acceso a la información en una determinada materia podrá aplicarse directamente la misma y, por tanto, la LTAIBG opera como derecho supletorio. Queda, pues, extramuros de dicha disposición cualquier otra norma que no contenga un régimen específico de acceso, por más que la misma regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento. Y ello viene refrendado por la LPACAP (que deroga el Real Decreto 1398/1993), la cual establece en su artículo 1. **Objeto de la Ley**

*1. La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el **procedimiento administrativo** común a todas las Administraciones Públicas, **incluyendo el sancionador** y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.*

2. Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

Por todo ello, no procede admitir ninguna de las causas en las que el Ayuntamiento de Cartagena se basa para desestimar la solicitud de acceso a la información.

QUINTO.- Legitimación activa. Que el reclamante está legitimado para promover la presente Reclamación previa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 LTAIBG, en el que se reconoce el derecho de acceso a la información pública, expresamente señala:

“Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica”.



Así, y de conformidad con la competencia subsidiaria que en el presente supuesto ostenta este Consejo, ante la ausencia de ordenanza local de desarrollo de la LTAIBG, la reclamante tiene reconocidos en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.1 LTPC, entre otros, los siguientes derechos:

- a) *A acceder, en los términos previstos en esta ley, a la información pública que obre en poder de cualesquiera de las entidades e instituciones señaladas.*
- b) *A solicitar la información pública anterior, sin que para ello necesiten ostentar un interés legítimo y sin perjuicio de las limitaciones contempladas en la legislación básica estatal o en esta ley.*
- c) *A recibir información de los derechos establecidos en este título y a ser asistidos para su correcto ejercicio.*
- d) *A obtener la información solicitada en la forma o formato elegidos de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo tercero de este título.*
- e) *A conocer, mediante resolución motivada, los motivos de inadmisión o denegación de sus solicitudes de acceso, o del acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada.*
- f) *A usar la información obtenida, sin necesidad de autorización previa y sin más limitaciones que las derivadas de esta u otras leyes.*

SEXTO.- El ejercicio del derecho de acceso a la información. Que, en el ámbito de la legislación básica, el Capítulo III del Título I (Transparencia de la actividad pública) desarrolla, entre otras manifestaciones de la transparencia, el ejercicio del derecho de acceso a la información, disponiendo en su artículo 12 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española y que en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

En el ámbito autonómico, el artículo 23.1 LTPC vuelve a corroborar el ejercicio de ese derecho de acceso a la información pública, al disponer que *“De acuerdo con el artículo 4, todas las personas, tanto a título individual como en representación de cualquier persona jurídica, tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución española, en la legislación básica estatal y en esta ley, mediante su solicitud previa, que no tendrá necesidad de ser motivada y sin más limitaciones que las derivadas de lo establecido en la legislación básica estatal.”*

La legislación básica contenida en la LTAIBG, proclama en su artículo 12 el principio general del derecho de acceso a la información al establecer que *“Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley.”* Contempla, así mismo, que en el ámbito autonómico será de aplicación su propia normativa, dentro del marco básico de la ley estatal.

SÉPTIMO.- El alcance y concepto de información pública. Que, en cuanto al alcance de lo que se entiende por información pública, la LTAIBG la define en su artículo 13 como *“Se entiende por información pública 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.”*



En el ámbito de la legislación regional, el artículo 2 **LTPC** define la información pública como *“los contenidos o documentos que, habiendo sido elaborados o adquiridos para el ejercicio de las funciones de las entidades e instituciones señaladas en el artículo 5, obren en poder de estas, con independencia del formato o soporte en el que se encuentren disponibles.”* Y en relación con el objeto del ejercicio del derecho de acceso a la información, lo define como la *“posibilidad de acceder a la información pública que obre en poder de las entidades e instituciones referidas anteriormente con seguridad sobre su veracidad y sin más requisitos que los establecidos en esta ley y en la normativa básica estatal.”*

OCTAVO.- Requisitos objetivos de la información para tener acceso a la misma. Que, de acuerdo con nuestro ordenamiento son de aplicación a la información, objeto del derecho de acceso, los principios siguientes:

- a) Que la información solicitada, **obre en poder** de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley,
- b) Que sea de su **titularidad** es decir, que haya sido producida por dicho sujeto o adquirida para el ejercicio de sus funciones propias, y
- c) Que no haya dudas sobre su **veracidad** y así se garantice.

La evaluación de la concurrencia de esos tres requisitos debe hacerla la entidad o Administración reclamada y, caso de que la información no reúna alguno de ellos, **debe hacerlo constar expresamente y acreditarlo suficientemente para que se pueda entender motivada la denegación del acceso a la información.**

Si la Administración reclamada facilita la información solicitada, hay que presumir que tales requisitos han sido verificados y se cumplen. Por el contrario, si la deniega en base a que no concurre alguno o ninguno de los requisitos exigidos, deberá hacerlo constar y justificarlo de forma suficiente.

En relación con lo anterior y en este caso concreto, la Administración reclamada no ha acreditado que concurra incumplimiento de ninguno de los requisitos anteriores.

NOVENO.- Las circunstancias objetivas, de carácter general, susceptibles de producir efectos limitativos en el derecho de acceso a la información pública. Que, en relación con los límites al derecho de acceso a la información, y de conformidad con el principio general de transparencia pública, definido en el artículo 3.a) **LTPC** en el que se establece *“En aplicación de este principio, la interpretación prioritaria siempre será favorable al acceso a la información, debiendo aplicarse de modo restrictivo las causas de denegación del acceso”*, así y más concretamente el artículo 14.1 **LTAIBG** fija el **“númerus clausus”** de los supuestos en los que se **“podrá”** limitar el acceso a la información, **“cuando suponga un perjuicio para”**:

- a) *La seguridad nacional.*
- b) *La defensa.*
- c) *Las relaciones exteriores.*
- d) *La seguridad pública.*
- e) *La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.*



-
- f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*
 - g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.*
 - h) Los intereses económicos y comerciales.*
 - i) La política económica y monetaria.*
 - j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.*
 - k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.*
 - l) La protección del medio ambiente.*

Como establece el artículo 14.2 **LTAIBG**, la aplicación de alguna de las anteriores limitaciones por parte de la Administración o de las entidades públicas afectadas, no puede considerarse “automática” sino que, en primer lugar, la información solicitada debe estar referida directamente a alguno de los supuestos limitativos contemplados y, en segundo lugar, la Administración o entidad afectada debe analizar en detalle las circunstancias y contenido solicitado y llevar a cabo un escrutinio de los perjuicios que la divulgación de la información pudiera ocasionar para el bien o derecho protegido por la limitación.

Así, la concesión de la información solicitada en estos supuestos siempre es **potestativa** y por ello se exige que la aplicación limitante esté **suficientemente justificada** y sea **proporcionada a su objeto** y finalidad del bien que se protege, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente con referencia a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso y sin olvidar la **motivación y el resultado del “test de daño” del que se derive incluso cuantificación del perjuicio que se ocasionaría con la entrega de la información; es por tanto un complemento necesario a la denegación, referirse a los daños** de todo tipo que la concesión de la información pueda entrañar para alguno de los bienes o elementos sujetos a protección, pues no se puede obviar que la carga de la prueba para denegar el acceso a aquella recae estricta y únicamente en la entidad o Administración reclamada.

En consecuencia, el simple encuadre o inclusión de la información solicitada en alguno de los supuestos limitantes señalados en la Ley no es causa suficiente para considerar justificada la denegación de la misma, ya que en todo caso la concesión o denegación es potestativa de la entidad o Administración.

Para que quepa entender que una denegación es conforme a derecho, deben concurrir siempre los siguientes requisitos:

- a) Que la información solicitada se ubique en alguno de **supuestos limitantes** que protegen alguno de los valores, bienes e intereses establecidos.
- b) Que el suministro de la información solicitada pueda producir un **determinado y concreto perjuicio o daño en el bien o valor protegido, motivado, valorado y cuantificado de forma concreta y suficiente en relación con el contenido de la información solicitada**, con la personalidad del solicitante, con las garantías ofrecidas por éste e incluso con la finalidad y destino que se pretenda dar a la misma.

En cuanto a las disposiciones de nuestra **LTPC** regional, su artículo 25.1 sigue el régimen de limitaciones de la **LTAIBG**, previendo la posibilidad de suministro parcial de la información



salvo que la información resultante fuese distorsionada, inconexa o carente de sentido, en cuyo caso se deberá indicar expresamente.

En el caso concreto que nos ocupa, nos remitimos a las consideraciones formuladas anteriormente.

DÉCIMO.- La salvaguarda de los datos personales, protegidos y especialmente protegidos.

Que, dentro de las limitaciones en el ejercicio del derecho de acceso a la información, se encuentra una limitación de naturaleza subjetiva y alcance general que la entidad o Administración deben en todos los casos, valorar, ponderar y aplicar siempre que proceda y en todo tipo de información facilitada.

La protección de datos personales es una exigencia de carácter general y por tanto, siempre que en la información a facilitar, se encuentren presentes datos de carácter personal, en particular de los considerados protegidos o especialmente protegidos, regulados en **Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre (LOPD)**, éstos deberán ser evaluados por la entidad para decidir si deben ser disociados o no en la información. Además en relación con los datos personales de los empleados públicos, como norma, debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.4 **LTPC**, en relación con la publicación de los datos identificativos de los empleados públicos que gocen de algún tipo de protección o reserva de sus datos por sentencia judicial firme o medidas administrativas cautelares, éstos pueden *“acreditarlo para ser excluidos en la publicación de la información”*.

Los artículos 15 **LTAIBG** y 25.2 **LTPC** regulan el tratamiento de este tipo de datos y disponen:

- a) En el supuesto de **datos especialmente protegidos**, de los regulados en el **artículo 7.2 de la LO 15/1999**, 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.
- b) Si la información incluyese **datos especialmente protegidos** a los que se refiere el **artículo 7.3 de la LO 15/1999** o datos relativos a la **comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven 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.
- c) Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso **previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información** y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

La ley, establece que, **salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público** en la divulgación que lo impida y que deberán acreditarse suficientemente, **se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.**



Que el caso concreto a que se refiere esta Reclamación, y dado que este Consejo reconoce el derecho de acceso de información pública en la presente, éste debe ser ejercicio previa disociación por parte de la Administración Local de los datos de carácter personal que obren en dicho expediente y sean objeto de protección.

UNDÉCIMO.- Como precedentes en Reclamaciones similares, cabe citar el criterio interpretativo del CTBG, **CI/008/2015, de fecha 12 de noviembre de 2015, en el Asunto: Aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013 sobre regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública**, al que alude el Ayuntamiento en sus alegaciones y que expresamente refiere:

“2. Criterios interpretativos.

I. De acuerdo con el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), y, a partir de su entrada en vigor, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPCAP), el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, previsto en el artículo 105, letra c), de la Constitución, se rige, primeramente por ésta y, en segundo lugar, por “la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”.

De este modo la LTAIBG se configura en nuestro sistema jurídico como la norma básica en materia de acceso a la información pública, teniendo por su vinculación directa con la LRJPAC el mismo carácter básico de ésta y siendo, por tanto, aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.1.18º de la Constitución (artículo 1 de la LRJPAC).

II. El carácter de ley básica de la LTAIBG en esta materia tiene como consecuencia principal que las excepciones a su aplicación en materia de acceso a la información pública deben venir expresamente previstas y autorizadas por ella.

III. Los apartados 2 y 3 de la disposición adicional primera de la LTAIBG contienen la única excepción prevista en la Ley para la aplicación de sus normas sobre ejercicio del derecho a la información...

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

En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los



legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

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

V. Hay que tener en cuenta, finalmente, que la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, para no provocar, por ello, lagunas o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. Los regímenes mencionados en el apartado tres de su disposición adicional primera -el régimen específico de acceso a la legislación medioambiental, contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público- lo son a título de ejemplo y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido en los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado o las disposiciones que, en concreta normativa específica, prevean la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico) y algunos otros.

III. CONCLUSIONES.

*I. La aplicación de la Disposición adicional primera, párrafo 2, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, requiere la existencia de una **norma** que prevea una **regulación propia del acceso a la información**.*

II. Las disposiciones adicionales por su naturaleza operan como excepciones a lo que establece la parte dispositiva de la norma.

III. No cabe interpretar extensivamente la aplicación de esta disposición en base a la existencia de legislaciones sectoriales.

IV. A salvo del contenido de este criterio, la legislación incluida en la Ley 19/2013, por su carácter básico, es aplicable a la totalidad de disposiciones que vinculan a los sujetos obligados, supletoriamente en caso de regulación específica del derecho de acceso”.



Región de Murcia



En el caso que nos ocupa, no procede aplicar este criterio del CTBG al interpretar la Disposición Adicional primera LTAIBG; la ley se está refiriendo a que el procedimiento sancionador tuviese su propio régimen específico de acceso a la información, circunstancia que no se produce en relación con dicho régimen.

En consecuencia con lo expuesto, se aprueba la siguiente

IV. RESOLUCIÓN

De acuerdo con las consideraciones y fundamentos transcritos, el Consejo RESUELVE:

PRIMERO.- Se estima la presente Reclamación y se reconoce el derecho de acceso del solicitante al expediente sancionador declarado caducado, debiendo disociar los datos personales que figuren en el mismo.

SEGUNDO.- Que en el plazo de quince días hábiles se proceda a ejecutar la presente Resolución, facilitando la información al reclamante y dando cuenta de ello a este Consejo.

TERCERO.- Notificar a las partes que contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Lo que se Certifica en **Murcia** a, **20 de diciembre de 2016**.

El Secretario del Consejo

Vº Bº

Fdo: José A. Cobacho Gómez

El Presidente del Consejo

Fdo: José Molina Molina

(Documento firmado digitalmente al margen)

