

Resolución RT 1128/2021

N/REF: RT 1128/2021

Fecha: La de la firma.

Reclamante: [REDACTED].

Dirección: [REDACTED].

Administración/Organismo: Junta de Extremadura / Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio.

Información solicitada: Información relativa a un expediente sancionador en relación con las obras efectuadas realizadas por la Comunidad de Regantes de Talavera la Real en el cordel del Camino del Prado.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 20 días hábiles.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, en fecha 13 de octubre de 2021 el reclamante solicitó a la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio de la Junta de Extremadura, al amparo de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Expediente sancionador incoado a la CRTR por realización de obras dentro del deslinde del cordel del Camino del Prado sin autorización de la Junta de Extremadura.

Informe de la Sección de Vías Pecuarias de Badajoz referente a las obras realizadas por la CRTR en el cordel del Camino del Prado sin la pertinente autorización.

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

Resolución dictada del expediente sancionador por las obras realizada por el CRTR en el cordel del camino del Prado.

Solicitud de la CRTR para “legalizar” el desagüe excavado dentro del deslinde del cordel del Camino del Prado, colindante con la finca nº 57 del polígono 2 del TM de Talavera la Real

Resolución dictada de solicitud de la CRTR para “legalizar” el desagüe excavado dentro del deslinde del cordel del Camino del Prado.»

2. Ante la ausencia de respuesta a su petición de información, el 1 de diciembre de 2021 el solicitante presentó, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG).
3. Ese mismo día, 1 de diciembre de 2021, el CTBG remitió el expediente al Secretario General de Administración Digital de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Extremadura, al objeto de que se pudieran formular las alegaciones que se considerasen oportunas.
4. En fecha 28 de diciembre de 2021 se recibe escrito de alegaciones, firmado por el Secretario General de Población y Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, del que cabe extraer lo siguiente:

«Tercera.- La Disposición adicional primera de la LTAIPBG contempla las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, indicando lo siguiente:

“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.”

Dicha Disposición adicional continúa diciendo que se regirán por su normativa específica, y por la LTAIPBG con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

El Criterio Interpretativo de ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con referencia CI/008/2015, de fecha 12 de noviembre de 2015, relativo al asunto “Aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013 sobre regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”, indica en sus conclusiones lo siguiente:

<< 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

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

existencia de una norma que prevea una regulación propia del acceso a la información. (...)>>.

En la documentación aportada junto a la reclamación presentada el interesado señala que “por escrito de fecha 5.7.2021 dirigido a la Jefa del Servicio de Infraestructuras del Medio Rural con nº de registro REGAGE21e00012317767 puse de manifiesto mi total oposición, debidamente fundamentada, a la solicitud presentada por la Comunidad de Regantes de Talavera la Real, en adelante CRTR, para legalizar el desagüe construido, sin autorización, dentro del deslinde del cordel del Camino del Prado colindante con la finca de mi propiedad nº 57 del polígono 2 de Talavera la Real.” Así mismo, indica que “el desagüe excavado por la CRTR dentro del deslinde del cordel del Camino del Prado sigue abierto y se mantiene con ello el riesgo de que la finca de mi propiedad nº 56 se vuelva a inundar, como ocurrió en el mes de abril por entrada de agua a través de él procedente del desagüe D.8.”.

Es decir, además de los escritos de solicitud de los que trae causa la reclamación tramitada a través de los expedientes RT 1128/2021 y RT1129/2021, el reclamante ha presentado previamente varios escritos, relacionados con aquellos, de los que se infiere que el mismo tiene un derecho o interés legítimo y, por tanto, la condición de interesado, al poderse ver afectada una finca de su propiedad, por lo que el acceso a dicha información está sujeto a la regulación específica prevista en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (artículo 53.1 a) y en el Decreto 139/2000, de 13 de junio, por el que se regula la información administrativa y atención al ciudadano (artículo 3, relativo a la “Información administrativa y atención al ciudadano de carácter particular”); por lo que debió presentar sus solicitudes de información dirigidas a esta Secretaría General de Población y Desarrollo Rural conforme a dicha normativa (artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) y no conforme al procedimiento de acceso a información pública previsto en la LGAEX y la LTAIPBG .

Atendiendo a las anteriores alegaciones, se formulan las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Esta Secretaría General de Población y Desarrollo Rural considera que las reclamaciones de fecha 1 de diciembre de 2021, planteadas por Don [REDACTED], en relación a las solicitudes de información registradas el 13 y 14 de octubre de 2021, tramitadas con números RT 1128/2021 y RT 1129/2021, debe ser INADMITIDAS por las razones expuestas en el presente escrito de alegaciones.

SEGUNDA.- No obstante lo anterior, y para el caso de que ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estimara pertinente el análisis y estudio de cuestiones relacionadas con el fondo de las solicitudes, se adjunta a estas alegaciones informe de fecha 9 de diciembre de

2021, emitido por asesor jurídico de esta Secretaría General de Población y Desarrollo Rural, con argumentos favorables a la desestimación de las mismas.»

5. En atención a la remisión efectuada en el escrito de alegaciones al informe de 9 de diciembre de 2021, del asesor jurídico de la Secretaría General de Población y Desarrollo Rural, procede incorporar los argumentos contenidos en el mismo en relación con la solicitud de información:

Por lo que respecta a la condición de interesado, esgrimida por el Secretario General de Población y Desarrollo Rural en el escrito de alegaciones, el informe sostiene lo siguiente en su Fundamento de Derecho segundo:

«[L]a posición de Don [REDACTED], respecto al Servicio de Infraestructuras del Medio Rural y la defensa de los bienes jurídicos que éste representa, es la de simple denunciante y que, al respecto el artículo 62.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común es claro: “la presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento”.»

Asimismo, en su Fundamento de Derecho tercero apunta a la aplicación del límite del derecho de acceso contemplado en el artículo 14.1.e) de la LTAIBG:

«La propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, invocada por el denunciante establece en su artículo que 14.1 e) que: “El derecho de 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”.

Hay que tener en cuenta, además, que la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de Derechos Digitales, en su artículo 27 impone especiales cautelas en el tratamiento de datos relativos a infracciones y sanciones administrativas.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2 c)³ de la LTAIBG y en el artículo 8 del Real Decreto 919/2014⁴, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24⁵ de la LTAIBG

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a38>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁶, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁷ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG, en su artículo 12⁸, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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 este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.*»

Por lo tanto, la ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto está en posesión del organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

4. Una vez precisadas las reglas sobre competencia orgánica y a la vista de las alegaciones presentadas, procede analizar si la solicitud de información que da origen a la reclamación reúne los requisitos legales establecidos en la disposición adicional primera⁹ de la LTAIBG.

A este respecto, la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio de la Junta de Extremadura considera que el ahora reclamante ostenta la condición de interesado, por lo que procedería la aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la LTAIBG, con la consiguiente inadmisión de la reclamación.

Frente a dicho argumento, este Consejo comparte el sostenido por el asesor jurídico de la Secretaría General de Población y Desarrollo Rural en su informe, en el sentido de que no resultaría de aplicación dicha disposición adicional, toda vez que —tal y como establece el artículo 62.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas— la presentación de una denuncia no confiere al reclamante, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento.

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁷ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#daprimera>

A tenor de lo expuesto, no procede la inadmisión de la reclamación en aplicación de la disposición adicional primera de la LTAIBG, siendo, por tanto, procedente el pronunciamiento de este Consejo en cuanto al fondo del asunto.

En cuanto a éste, se puede concluir que la documentación objeto de solicitud por parte del reclamante constituye «información pública» a los efectos de la LTAIBG, toda vez que concurren las dos circunstancias previstas en el artículo 13 de la LTAIBG para alcanzar dicha calificación: (i) se trata de información elaborada por un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la LTAIBG —como es el caso de las administraciones de las comunidades autónomas, [artículo 2.1.a\)](#)¹⁰— y (ii) ha sido elaborada o adquirida en el ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico atribuye al sujeto en cuestión —en el presente caso, el artículo 6 del Decreto 164/2019, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio y se modifica el Decreto 87/2019, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura¹¹—.

Sin embargo, procede considerar si serían de aplicación los límites invocados en el informe del asesor jurídico de la Secretaría General de Población y Desarrollo Rural —contenidos en los artículos 14.1.e) de la LTAIBG y 27 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de Derechos Digitales—, puesto que parte de la información solicitada se refiere al acceso a un expediente sancionador, así como a la resolución que haya podido recaer en el marco de dicho expediente:

- «Expediente sancionador incoado a la CRTR por realización de obras dentro del deslinde del cordel del Camino del Prado sin autorización de la Junta de Extremadura.»
- «Resolución dictada del expediente sancionador por las obras realizada por el CRTR en el cordel del camino del Prado.»

En primer lugar, la protección de datos personales viene referida en el ordenamiento jurídico español a personas físicas y no a personas jurídicas, como sucede en el caso de la reclamación que nos ocupa. El *Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE* (Reglamento general de protección de datos), define en su artículo 4.1 los datos personales como «toda información sobre una persona física identificada o identificable [...]»; se

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a2>

¹¹ http://www.juntaex.es/filescms/112/uploaded_files/legislacion/DECRETO_164-2019_de_29_de_octubre_por_el_que_se_establece_la_estructura_organica_de_la_Consejeria_de_Agricultura_Desarrollo_Rural_Poblacion_y_Territorio.pdf

considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.»

De igual modo, la *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*¹², establece en su artículo 1 que su objeto es:

«a) Adaptar el ordenamiento jurídico español al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos, y completar sus disposiciones.

El derecho fundamental de las personas físicas a la protección de datos personales, amparado por el artículo 18.4 de la Constitución, se ejercerá con arreglo a lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 y en esta ley orgánica.»

En el marco de la presente reclamación, la información solicitada tiene que ver con un expediente sancionador incoado a una comunidad de regantes —corporación de derecho público, con arreglo al artículo 82.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas—, y no a una persona física, por lo que no resultaría de aplicación la normativa indicada en materia de protección de datos personales.

En segundo lugar, y respecto a una eventual aplicación del límite recogido en el artículo 14.1.e)¹³ de la LTAIBG —que establece que «*el derecho de 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*»— procede la remisión al Criterio interpretativo CI/002/2015¹⁴, sobre aplicación de los límites al derecho de acceso a la información —dictado por este Consejo en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG—, que señala lo siguiente:

«Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a14>

¹⁴ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).»

En este mismo sentido, según ha declarado la jurisdicción contencioso-administrativa al delimitar el alcance y naturaleza de los límites del artículo 14 de la LTAIBG, «*la ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, que admiten varias soluciones justas, en el caso objeto de análisis solamente permite una solución justa*» — Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº. 6, de 18 de mayo de 2016, F.D. Cuarto¹⁵—.

Por tanto, el derecho de acceso a la información prevalece siempre que no entre en conflicto con un interés al que se considere prioritario proteger, lo que exige una aplicación restrictiva y justificada que pondere entre el perjuicio que se ocasiona al facilitar la información y el interés público en conocerla.

Con relación al límite al ejercicio del derecho de acceso a la información del artículo 14.1.e) de la LTAIBG, este Consejo ha declarado que puede entenderse correcto invocarlo cuando se encuentren en curso los procedimientos para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, de manera que se pueda comprometer su resultado —circunstancia que no parece concurrir en el caso de la presente reclamación—, pero no una vez que esos procedimientos hayan concluido y las sanciones hayan sido impuestas. La administración no ha proporcionado dato alguno en el sentido de que existan procedimientos en curso, ni ha argumentado la justificación del límite, más allá de su mera invocación. Por lo tanto, con la información aportada por la administración autonómica

¹⁵ <http://www.poderjudicial.es/search/openDocument/54080533636d89f6/20161230>

concernida, este Consejo no cree admisible la aplicación del límite referido a la «*prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.*»

A la vista de todo lo indicado anteriormente, este Consejo considera que no resulta aplicable ningún límite en el acceso a la información solicitada y que, en definitiva, precede estimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada, por constituir su objeto información pública en virtud de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio de la Junta de Extremadura a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante el acceso a la siguiente documentación:

- Expediente sancionador incoado a la Comunidad de Regantes de Talavera la Real por realización de obras dentro del deslinde del cordel del Camino del Prado sin autorización de la Junta de Extremadura.
- Informe de la Sección de Vías Pecuarias de Badajoz referente a las obras realizadas por la Comunidad de Regantes de Talavera la Real en el cordel del Camino del Prado sin la pertinente autorización.
- Resolución dictada del expediente sancionador por las obras realizada por la Comunidad de Regantes de Talavera la Real en el cordel del camino del Prado.
- Solicitud de la Comunidad de Regantes de Talavera la Real para regularizar el desagüe excavado dentro del deslinde del cordel del Camino del Prado, colindante con la finca nº 57 del polígono 2 del término municipal de Talavera la Real.
- Resolución dictada en relación con la solicitud de la Comunidad de Regantes de Talavera la Real para regularizar el desagüe excavado dentro del deslinde del cordel del Camino del Prado.

TERCERO: INSTAR a la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio de la Junta de Extremadura a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹⁶, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁷.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>