

Resolución RT 50/2022

N/REF: Expediente RT 0051/2022

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED], en calidad de Presidente de la Asociación Bien Común de Monesterio.

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Junta de Extremadura / Consejería de Sanidad y Servicios Sociales.

Información solicitada: Expediente incoado a instancia de la Asociación Bien Común de Monesterio por las denuncias presentadas sobre la presunta cremación de restos cadavéricos y de restos materiales extraídos de los nichos fuera del cementerio municipal y denuncia de obras de ampliación.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 16 de diciembre de 2021 el reclamante solicitó al Servicio Extremeño de Salud —órgano dependiente de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales 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:

«Como Presidente de la Asociación Bien Común de Monesterio y en base a la Ley de Transparencia solicito copia completa del expediente (informes completos, denuncia SEPRONA, oficios remitidos al Ayuntamiento de Monesterio y viceversa, etc) incoado a instancia de esta Asociación por las denuncias presentadas sobre la presunta cremación restos cadavéricos y restos materiales extraídos de los nichos fuera del cementerio municipal

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

y denuncia de obras de ampliación, ya que el oficio remitido por la Responsable del Área de Salud Ambiental de fecha 7 de diciembre de 2021 no es satisfactoria.»

2. Disconforme con la resolución de 14 de enero de 2022 de la Directora General de Recursos Humanos y Asuntos Generales del Servicio Extremeño de Salud—mediante la que se resolvía «[a]dmitir la solicitud de acceso a la información pública formulada por don ██████████ ██████████, por internet a través de la Sección de Transparencia del Portal de Transparencia y Participación Ciudadana de la Junta de Extremadura, registrada con número SOL-2021/ 488 remitiendo al interesado la documentación facilitada por la Dirección General de Salud Pública del Servicio Extremeño de Salud que se adjunta como Anexo»—, el día 6 de febrero de 2022 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), con número de expediente RT/0051/2022.
3. En fecha 7 de febrero, el CTBG remitió el expediente a la Secretaría General de Administración Digital, Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Extremadura, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El día 23 de febrero de 2022 se recibe escrito de alegaciones de la Directora General de Recursos Humanos y Asuntos Generales del Servicio Extremeño de Salud, en el que se sostiene lo siguiente:

«[...]

Primero.- Con fecha 16 de diciembre de 2021, tuvo entrada en el Portal de Transparencia de la Junta de Extremadura, solicitud de acceso a la información pública de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura y la Ley 19 /2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, formulada por D. ██████████ ██████████, solicitud que quedó registrada con la referencia SOL 2021/488. En la misma se demandaba información sobre el asunto: "Copia expediente completo Asunto Cementerio Monesterio".

Segundo.- La solicitud de información pública consistente en que "como Presidente de la Asociación Bien Común de Monesterio y en base a la Ley de Transparencia solicito copia completa del expediente (informes completos, denuncia SEPRONA, oficios remitidos al Ayuntamiento de Monesterio y viceversa, etc) incoado a instancia de esta Asociación por las denuncias presentadas sobre la presunta cremación restos cadavéricos y restos materiales extraídos de los nichos fuera del cementerio municipal y denuncia de obras de ampliación, ya que el oficio remitido por la Responsable del Área de Salud Ambiental de fecha 7 de

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

diciembre de 2021 no es satisfactoria", fue remitida a la Dirección General de Salud Pública por ser materia de su competencia y al objeto de que emitiera la contestación oportuna al interesado teniendo en cuenta que dicha información afecta a sus funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

Tercero.- En fecha 14 de enero de 2022 esta Dirección General dicta resolución mediante la que se admite la solicitud de acceso a la información pública remitiendo al interesado la documentación facilitada por la Dirección General de Salud Pública del Servicio Extremeño de Salud que se adjunta como Anexo. Dicha resolución es notificada al interesado por correo electrónico en fecha 14 de enero de 2022. Esta resolución se adjunta como DOC. Nº 1.

Cuarto.- En virtud de la resolución anterior, a D. [REDACTED] se le facilitó copia del escrito que la Responsable de Salud Ambiental dirigió al Ayuntamiento de Monesterio tras realizar visita de inspección el día 25 de noviembre de 2021 (tres días después de recibir el escrito-denuncia del interesado). Asimismo se informa al Sr. [REDACTED] que la Dirección General de Salud Pública estará vigilante para:

- Si el Ayuntamiento no solicitase la preceptiva autorización, paralizar el procedimiento en caso necesario.
- Si solicitase la autorización, revisar las condiciones y cumplimiento de la norma.
- Si el proyecto no se ajustara a la norma, proceder a denegarlo.

Igualmente se le informa que se han dado las indicaciones oportunas al órgano intermedio de gestión para que realice las comprobaciones oportunas, anunciándole además que de los resultados de esas comprobaciones será convenientemente informado.

Quinto.- En fecha 19 de enero de 2022, D. [REDACTED] dirige escrito a esta Dirección General de Recursos Humanos y Asuntos Generales mediante el que muestra su desacuerdo con la resolución anterior y manifestando además que dicha Asociación entiende que "se está ocultando información a dicha entidad. Además se requiere a esta Dirección General "que se cumpla de forma total la resolución y se dé traslado de copia de todo el expediente, si en un plazo de siete días no se ha cumplimentado se elevará reclamación al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno".

Sexto.- En fecha 7 de febrero de 2022, D. [REDACTED] dirige reclamación al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, basada en que el contenido de la información no satisface su solicitud. En concreto manifiesta no estar conforme con "el Anexo que se aporta, que consta de tres páginas, que contiene solo un oficio dirigido al Alcalde de Monesterio el 2 de diciembre, pero nada más. ¿Dónde está la denuncia al SEPRONA? ¿Dónde está el informe de la inspectora que se cita? ¿Solo hay un oficio dirigido al Alcalde? ¿y las denuncias recibidas?".

Séptimo.- Recibida la reclamación anterior en fecha 9 de febrero de 2022, esta Dirección General dio traslado del expediente de reclamación a la Dirección General de Salud Pública para la emisión de las alegaciones correspondientes respecto a la información demandada. La Dirección General de Salud Pública emite las alegaciones correspondientes y que son elevadas a esta Dirección General en fecha 21 de febrero de 2022. Se adjuntan las mismas con DOC. Nº 2.

Octavo.- De conformidad con la información suministrada por la Dirección General de Salud Pública, venimos a realizar las siguientes alegaciones respecto a la reclamación formulada por D. [REDACTED]. La denuncia presentada por el interesado constituye un acto de un particular que pone en conocimiento de la Administración una serie de hechos que pueden constituir una ilegalidad y, consecuentemente, dar lugar a la iniciación de un determinado procedimiento administrativo, pero éste no se inicia a instancias de dicho interesado -que no ostenta tal condición-, sino incoado de oficio por ésta, pues es la decisión del órgano administrativo, en suma, la que produce dicha actuación, al margen de que la misma se haya adoptado como consecuencia de las manifestaciones del citado denunciante (art. 62.1 de la Ley 39 /2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Es decir, la denuncia de un tercero no impone a la Administración la obligación de incoar expediente a instancia de parte, aunque sí puede provocar el impulso de su actividad investigadora, de la que puede deducirse su iniciación cuando ésta considere que existen indicios de la comisión de acto ilícito, motivo por el cual las figuras de interesado y denunciante no son iguales ni, consecuentemente, gozan de los mismos derechos en el seno del procedimiento administrativo, como así se recoge expresamente en el art. 62.5 LPACAP, que determina que "la presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento".

Tradicionalmente, al denunciante, en principio, solo se le otorgaba el derecho a ser informado de la iniciación o no del procedimiento, y así se prevé actualmente de la misma manera en el art. 64.1 LPACAP y que, referido a los procedimientos de naturaleza sancionadora, establece que: "asimismo, la incoación se comunicará al denunciante cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean", por lo que dicha figura no goza del ámbito más extenso de derechos del que disfrutaban los interesados, recogidos expresamente en el art. 53 LPACAP, y a los que en todo caso existe obligación de notificarles todas las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses (art. 40.1 LPACAP).

Por consiguiente, el denunciante, por el mero hecho de serlo, no tiene derecho a acceder al expediente, pues la Ley sólo le reconoce el derecho a que se le notifique el acuerdo de

iniciación. Además, aún cuando se confiriera al Sr. [REDACTED] la condición de interesado, el acceso a la documentación no es absoluto sino que tratándose del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, el acceso está limitado cuando el mismo suponga un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos administrativos, así como cuando afecte a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control o afecte a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva (art. 14 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). Por otro lado, interesa apuntar que otra de las grandes limitaciones vienen derivadas de la LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales -LOPD 2018-.

En el caso concreto, el Sr. [REDACTED] ha sido convenientemente informado de los trámites que se han realizado y de las actuaciones que se prevén a futuro, indicándole además que será informado de las mismas. Dándosele traslado incluso del escrito que se dirigió al Ayuntamiento una vez realizada visita inspectora motivada por su acto de denuncia y del contenido mismo del acta de denuncia. Ampliar dicha información va en contra no sólo de la potestad de la Administración, pues la actuación del Sr. [REDACTED] puede interferir con sus facultades inspectoras, sino en contra de la tutela judicial efectiva, violando el legítimo derecho de defensa del Ayuntamiento de Monesterio si éste decidiera impugnar las decisiones que la Administración adopte.

Por otro lado, consta en el expediente el Informe del SEPRONA remitido a la Dirección General de Salud Pública en fecha 24 de enero de 2022 (posterior por tanto a la solicitud de información pública del interesado), al que se adjunta además informe fotográfico realizado en visita inspectora. La inclusión de este informe en el expediente administrativo es prueba clara de que el mismo no puede ser entregado al Sr. [REDACTED] pues se estaría entorpeciendo la labor inspectora de la Administración, se estaría asimismo violando la intimidad de la otra entidad afectada, al revelar datos correspondientes al Ayuntamiento de Monesterio y finalmente, de facilitarse el informe al Sr. [REDACTED] desconocemos el uso que este señor pudiera hacer del mismo, generando alarma social entre los vecinos.

En consecuencia y salvo mejor criterio de ese Consejo de Transparencia, esta Administración entiende que la información facilitada al Sr. [REDACTED] es suficiente y adecuada a su perfil de denunciante, sin que le corresponda el derecho de acceso incluida copia del expediente administrativo completo, tratándose de actuaciones inspectoras en curso, pues tal acceso es un instrumento de los derechos de defensa y de la relativa igualdad de partes en el procedimiento, institutos ambos que prevalecerían en este caso sobre el derecho del Sr. [REDACTED].

[...].»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno³, el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG⁴ 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 LTAIBG⁵, 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 dicha previsión, existe convenio⁶ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG, en su artículo 12⁷, 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.

Este concepto debe ser entendido en el marco del ámbito de la transparencia pública, cuyo principal objetivo es otorgar a la ciudadanía la capacidad de rendir cuentas de la actuación de los responsables públicos. Según se expresa en el preámbulo de la LTAIBG, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

⁶ <https://www.consejodetransparencia.es/ct-Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

4. Entrando en el fondo del asunto, es preciso señalar que la información solicitada debe considerarse «*información pública*», toda vez que obraría en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, el Servicio Extremeño de Salud, que dispondría de ella en el ejercicio de las funciones que el artículo 8 de la Ley 10/2001, de 28 de junio, de Salud de Extremadura⁸, confiere a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales.

No obstante, la Directora General de Recursos Humanos y Asuntos Generales del Servicio Extremeño de Salud invoca, en su escrito de alegaciones de 23 de febrero de 2022, la concurrencia del límite recogido en el artículo 14.1.e)⁹ de la LTAIBG para no conceder el acceso al resto de la documentación obrante en el expediente al que se refiere la solicitud.

Paralelamente, se refiere a las «*limitaciones [...] derivadas de la LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales -LOPD 2018-*».

Por lo que respecta a este último extremo, es preciso recordar que 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 presente reclamación. El *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 por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos)*¹⁰, define en su artículo 4.1 los datos personales como «*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se 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*¹¹, establece en su artículo 1.a) que uno de sus objetos es:

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-14418#a8>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a14>

¹⁰ <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673#a1>

«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 presente caso, la información solicitada se refiere a un expediente sancionador incoado a una entidad local, y no a una persona física, por lo que no podría acogerse el argumento sostenido en el escrito de alegaciones a este respecto, al no resultar de aplicación el artículo 15 de la LTAIBG, referido a la protección de datos personales.

No obstante, toda vez que existen «actuaciones inspectoras en curso» —según sostiene la Directora General de Recursos Humanos y Asuntos Generales del Servicio Extremeño de Salud—, procedería desestimar la reclamación por aplicación del límite recogido en el artículo 14.1.e) de la LTAIBG, ello sin perjuicio de que pueda solicitarse el acceso al expediente completo una vez haya concluido el procedimiento administrativo sancionador.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada, por aplicación del límite al derecho de acceso recogido en el artículo 14.1.e) de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

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 gobierno*¹², la reclamación prevista en el artículo 24 del mismo texto legal 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 Públicas¹³.

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

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

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-administrativa ¹⁴.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>