



Resolución 594/2019

S/REF: 001-035883

N/REF: R/0594/2019; 100-002848

Fecha: 15 de noviembre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio para la Transición Ecológica

Información solicitada: Registros de alta y baja de productores de bolsas de plástico

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó, a través del Portal de la Transparencia y 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), con fecha 16 de julio de 2019, la siguiente información:

-La base de datos con todos los registros de alta y baja de productores de producto (bolsas de plástico). Solicito que me envíen la base tal cual consta en su sistema con todos los datos, a excepción de datos personales (como nombre, DNI, dirección o correo electrónico). Sin embargo, sí solicito barrio, código postal, datos del fabricante (tipo de entidad, tipo societario, razón social, etc), identificador único del fabricante, etc.

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

- Además, solicito la base de datos generada a partir de la "Información anual sobre las bolsas de plástico puestas en el mercado nacional", incluyendo el identificador único del fabricante, tipo de bolsas, unidades, año, peso y cualquier otro dato que incluya la base.

2. Mediante resolución, de fecha 17 de julio de 2019, el MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA contestó a la solicitante lo siguiente:

Analizada la solicitud indicada se comprueba que la misma corresponde al ámbito jurídico de la información ambiental, dado que el acceso a datos relativos a productores de elementos que con el uso se convierten en residuos, se encuadra en la información relacionada con medidas y actividades que afectan o pueden afectar a los elementos del medio ambiente y que están destinadas a protegerlos.

A mayor abundamiento, la legislación básica de carácter sectorial a la que hay que remitirse está también constituida por normas de especial naturaleza y contenido ambiental, entre las que hay que mencionar la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, y más concretamente, el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores.

De acuerdo con lo expuesto, el régimen jurídico que corresponde aplicar a esta petición es el previsto en el procedimiento administrativo especial del derecho de acceso a la información ambiental, contemplado en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por lo que esta Secretaría General Técnica resuelve remitir la solicitud, a través de la Oficina de Información Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica, a la autoridad competente e inadmitir la misma por la vía de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

3. Mediante escrito, con entrada el 19 de agosto de 2019, la reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno\(LTAIBG\)](#)², una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la que manifestaba lo siguiente:

En ningún lado de la citada legislación leo que especifique que sólo estará disponible dicha información para autoridades competentes. Si bien aclara que las autoridades podrán hacer uso de dicha información "a los efectos de inspección y control", en ningún

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

momento se especifica que la información en cuestión es secreta o que, por algún motivo, no puede brindarse a la sociedad.

Asimismo, teniendo en cuenta la misma definición de información ambiental, que brinda la Ley 27/2006, de 18 de julio, queda claro la información que solicito entra dentro de este marco y que, por lo tanto, debe ser enviada.

4. Con fecha 28 de agosto de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito con registro de entrada el 11 de septiembre de 2019, la DIRECCIÓN GENERAL DE BIODIVERSIDAD Y CALIDAD AMBIENTAL del indicado Departamento Ministerial realizó las siguientes alegaciones:

El 1 de agosto se dio respuesta a la interesada a la petición de información realizada, con el listado de fabricantes y los datos agregados de fabricación de bolsas, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores.

2. Objeto de la reclamación.

Con carácter previo al requerimiento de alegaciones a través del Portal de Transparencia, el 19 de agosto se recibió un nuevo correo de la interesada en el que nos volvía a solicitar los datos de fabricación de bolsas desagregados por fabricante, con el siguiente texto:

Muchas gracias por su respuesta. Sin embargo, en ningún lado de la citada legislación leo que especifique que sólo estará disponible dicha información para autoridades competentes. Si bien aclara que las autoridades podrán hacer uso de dicha información "a los efectos de inspección y control", en ningún momento se especifica que la información en cuestión es secreta o que, por algún motivo, no puede brindarse a la sociedad.

Asimismo, teniendo en cuenta la misma definición de información ambiental, que brinda la Ley 27/2006, de 18 de julio, queda claro la información que solicito entra dentro de este marco y que, por lo tanto, debe ser enviada resguardando los datos personales.

3. Alegaciones en relación con el objeto de la reclamación

PRIMERA.- *De conformidad con el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores, existen*

dos categorías diferenciadas de información a las que el Real decreto da un tratamiento claramente diferenciado en sus artículos 8 y 9:

Por una parte, está la información del apartado uno del anexo II, que tendrá carácter público y se debe proporcionar, a excepción de los datos de carácter personal, de conformidad con el artículo 8 (listado de fabricantes);

Y por otro lado, el artículo 9 regula la información del apartado dos del anexo II que sirve para elaborar la información que se debe suministrar a la Comisión Europea de conformidad con la normativa vigente, y que será publicada con carácter anual (datos agregados de fabricación de bolsas). Esta información estará accesible a las autoridades competentes a los efectos de inspección y control.

Las normas de desarrollo de la normativa comunitaria en materia de bolsas al respecto de la información anual que debe ser suministrada a la Comisión, y conforme al Real Decreto Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, posteriormente publicada anualmente, establece una transmisión de la información sobre la fabricación de bolsas de manera agregada, y no diferenciada por productor (Decisión de la Comisión 2005/270/CE de 22 de marzo de 2005 por la que se establecen los modelos relativos al sistema de bases de datos de conformidad con la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los envases y residuos de envases <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02005D0270-20190426&from=EN>).

Por estos motivos, la respuesta que la SGR proporcionó al requerimiento de información de la interesada incluyó el listado de fabricantes y los datos agregados de fabricación de bolsas.

SEGUNDA.- *A criterio técnico de esta unidad y de conformidad con la Ley 27/2006, de 18 de julio, entendemos que la información solicitada por la interesada podría ser una información de carácter sensible relacionada directamente con la actividad empresarial y comercial de las empresas obligadas a notificar al Registro, motivo por el que podría estar contemplada dentro de las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental, recogidas en el artículo 13 de la mencionada Ley, en concreto en el apartado 2, letra d):*

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

d) A la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, cuando dicha confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley o en la normativa comunitaria, a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal.

A este respecto, debe señalarse que la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, que define secreto empresarial en su artículo 1.1:

1. El objeto de la presente ley es la protección de los secretos empresariales. A efectos de esta ley, se considera secreto empresarial cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero, que reúna las siguientes condiciones:

- a) Ser secreto, en el sentido de que, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, no es generalmente conocido por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información o conocimiento en cuestión, ni fácilmente accesible para ellas;
- b) tener un valor empresarial, ya sea real o potencial, precisamente por ser secreto, y
- e) haber sido objeto de medidas razonables por parte de su titular para mantenerlo en secreto.

En este sentido, también es importante destacar, que en el ámbito de la responsabilidad ampliada del productor, régimen al que están sometidas las bolsas de plástico, en tanto que entran dentro de la definición jurídica de envases, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, también indica en su artículo 32.S.k), la obligación de proteger la confidencialidad de la información de los productores que pueda resultar relevante para su actividad productiva o comercial. En este caso, la salvaguarda de esta información es una obligación de los sistemas de responsabilidad ampliada constituidos para dar cumplimiento a las obligaciones relacionadas con la gestión de los residuos que generan sus productos. Es fácil deducir por tanto, que la producción anual de un determinado productor es una información de carácter confidencial.

TERCERA.- Por último, también cabe mencionar la disposición recogida en el artículo 8.bis.8 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de

noviembre de 2008 sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, que procede de las modificaciones incluidas en la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, y que todavía no ha sido transpuesta al ordenamiento interno. Este artículo dedicado a los requisitos mínimos generales aplicables a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, establece que:

8. La información al público con arreglo al presente artículo se entenderá sin perjuicio de la protección de la confidencialidad de la información sensible desde el punto de vista comercial de conformidad con el Derecho de la Unión y nacional aplicable.

Este precepto de la normativa comunitaria, parece indicar igualmente que la confidencialidad de la información sensible desde el punto de vista comercial debe estar protegida.

4. Conclusión

Por los motivos anteriormente expuestos, el criterio técnico de esta Unidad es que la información solicitada por la interesada en su segundo requerimiento, y que ha motivado la presentación de una reclamación ante el portal de la transparencia, no es susceptible de hacerse pública.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁴](#), 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

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

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

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 a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar que la solicitud de información se concreta en *la base de datos con todos los registros de alta y baja de productores de producto (bolsas de plástico), incluyendo el identificador único del fabricante, tipo de bolsas, unidades, año, peso.* Que la Administración ha inadmitido al considerar de aplicación la Disposición Adicional Primera apartado 2 de la LTAIBG, que dispone que *se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.* Y continúa indicando en el apartado 3 que: *En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.*

Es decir, la LTAIBG reconoce expresamente su carácter supletorio respecto de las materias amparadas por la regulación específica de aplicación al acceso a la información ambiental.

En efecto, [la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente define la información ambiental](#)⁵, en su artículo 2.3, *como toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:*

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

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13010&p=20080126&tn=1#a2>

- c. Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a y b, así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.*
- d. Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.*
- e. Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c, y f.*
- f. El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b y c”.*

De la amplitud del concepto de información ambiental contenido en la Ley 27/2006, y en las Directivas Europeas 2003/4/CE y 2003/35/CE, de las que dicha Ley trae causa, dan buena cuenta diversas Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE) como la STJCE de 17 de junio de 1998 (asunto 321/96, Mecklenburg), cuando el Tribunal afirmó: *«debe recordarse que en el concepto de ‘información sobre medio ambiente’ la letra a) del art. 2 de la Directiva engloba cualquier información relativa al estado de los distintos elementos del medio ambiente que allí se mencionan, así como las actividades o medidas que puedan afectar o proteger el estado de dichos elementos, ‘incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente’. Del tenor literal de esta disposición se deriva que el legislador comunitario pretendió dar a dicho concepto un sentido amplio que abarcara tanto los datos como las actividades referentes al estado de dichos elementos».*

Pero tal pronunciamiento del Tribunal no quedó ahí, ya que fue cuestionado acerca de si la letra a) del art. 2 de la Directiva debía ser interpretada en el sentido de si debía ser aplicada a un Informe emitido por una autoridad competente en materia de ordenación paisajística, en el marco de su participación en un procedimiento de aprobación de un plan de construcción. A este respecto, el TJCE afirmó: *«De la utilización que se hace en la letra a) del art. 2 de la Directiva del término ‘incluidas’ resulta que el concepto de ‘medidas administrativas’ no es más que un ejemplo de las ‘actividades’ o de las ‘medidas’ a las que se refiere la Directiva (...), el legislador comunitario se abstuvo de dar al concepto de ‘información sobre medio ambiente’ una definición que pudiera excluir alguna de las actividades que desarrolla la autoridad pública, sirviendo el término ‘medidas’ tan sólo para precisar que entre los actos*

contemplados por la Directiva deben incluirse todas las formas de ejercicio de actividad administrativa».

De este modo, el Tribunal mantuvo que *«para ser una ‘información sobre medio ambiente’ a efectos de la Directiva bastaba que un informe de la Administración, como el controvertido en el asunto principal, constituyese un acto que pudiese afectar o proteger el estado de alguno de los sectores del medio ambiente a los que se refería la Directiva. Tal es el caso si, como señala el órgano jurisdiccional remitente, dicho informe, en lo que atañe a los intereses de la protección del medio ambiente, puede influir en la decisión de aprobación de un plan de construcción».*

4. Ciertamente, como consta en los antecedentes de hecho, y ha manifestado la Administración en su resolución, en argumento que comparte este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la información solicitada versa claramente sobre una de las cuestiones recogidas en el artículo 2.3 de la mencionada Ley 27/2006, *dado que el acceso a datos relativos a productores de elementos que con el uso se convierten en residuos, se encuadra en la información relacionada con medidas y actividades que afectan o pueden afectar a los elementos del medio ambiente y que están destinadas a protegerlos.* Cuestión, que además, no solo no es discutida por interesada sino que es reconocida y aceptada, manifestando expresamente en su reclamación que *teniendo en cuenta la misma definición de información ambiental, que brinda la Ley 27/2006, de 18 de julio, queda claro la información que solicito entra dentro de este marco y que, por lo tanto, debe ser enviada.*

En consecuencia, atendiendo al citado objeto de la solicitud, a juicio de este Consejo de Transparencia, la misma debe ser tramitada de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 27/2006 antes indicada y no por la LTAIBG- incluyendo, por lo tanto, su régimen de impugnaciones, que tiene carácter supletorio. En este sentido, cabe igualmente recordar que la Administración acordó en su resolución *remitir la solicitud, a través de la Oficina de Información Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica, a la autoridad competente,* conforme se puede comprobar en el expediente y se ha reflejado en los antecedentes de hecho en las alegaciones de la Administración, ésta ya le *dio respuesta a la interesada a la petición de información realizada, con el listado de fabricantes y los datos agregados de fabricación de bolsas*, en base a la mencionada Ley 27/2006 (y legislación sectorial aplicable). Por todo ello, si como consta en los antecedentes de hecho la Administración considera que no puede proporcionarle más información, dado que *el criterio técnico de esta Unidad es que la información solicitada por la interesada en su segundo requerimiento, y que ha motivado la presentación de una reclamación ante el portal de la transparencia, no es susceptible de hacerse pública,* y la reclamante no está conforme deberá utilizar las vías de reclamación

administrativas o judiciales previstas en la legislación aplicable, sin que este Consejo de Transparencia pueda entrar a conocer de la reclamación, dada la supletoriedad de la LTAIBG indicada.

En definitiva, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 19 de agosto de 2019, contra la resolución de 27 de julio de 2019 del MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de [la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)⁶, 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 Públicas](#)⁷.

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-Administrativa](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

⁷ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>