



## Resolución 267/2022

**S/REF:**

**N/REF:** R/0178/2022; 100-006463

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Confederación Hidrográfica del Ebro / Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

**Información solicitada:** Parte de denuncia de agente medioambiental

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 3 de enero de 2022 a la Confederación Hidrográfica del Ebro (MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO) al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*“Que con fecha 13 de agosto de 2021 formulé ante esa Confederación Hidrográfica del Ebro denuncia contra la Comunidad de la Alguardia y la empresa Proyectos Obras y Multiservicios JAS 3000,S.L.*

*En el mismo escrito de denuncia, y de conformidad con lo dispuesto en el Art. 329.2 del RDPH, solicitaba copia del parte de denuncia formulada por el Agente Medioambiental D. XXX. Y, en su caso, del formulado por la Comunidad de Regantes del Pantano de Arguis.*

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

*Igualmente solicitaba que se me reconociese mi condición de interesado en el procedimiento al afectar la resolución que en el mismo se adopte mis intereses legítimos, pues parte de la contaminación denunciada se encuentra en el interior de mi propiedad. Además de que, al tratarse de cuestiones medioambientales, existe un reconocimiento genérico de la condición de interesado a cualquiera que comparezca en el procedimiento.*

*Como consecuencia de la anterior denuncia, se abrieron actuaciones investigadoras mediante el expediente [REDACTED]*

*Posteriormente, el Servicio Provincial del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón les remitió copia de mi escrito, encontrándose en este momento las actuaciones del Gobierno de Aragón recurridas en alzada ante el Consejero del mismo.*

*Como quiera que desde el 13 de agosto de 2021 se han superado con creces los tres meses previstos para resolver en el Art. 21 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común. Y que de conformidad con lo dispuesto tanto en el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, como en la Ley 27/2006 que regula el acceso a la información en materia de medio ambiente, la información que inicialmente solicité me debe ser aportada.*

*Sin perjuicio del resto de derechos que me asisten y que derivan de mi condición de interesado en el procedimiento.*

*Por el presente vengo a ejercer mi derecho de acceso a la información solicitado en los términos previstos en el Art. 10 de la Ley 27/2006 y en el Art. 17 de la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno, y en consecuencia*

***SOLICITO*** que se me aporte la información requerida, además de que se me permita acceder al expediente informativo que en su caso se hubiere instruido. Y, en su caso, el sancionador que se estuviese instruyendo.”

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, mediante escrito registrado el 24 de febrero de 2022, el interesado interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG.

---

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

3. Con fecha 24 de febrero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 5 de abril de 2022 se recibió escrito de la Confederación Hidrográfica del Ebro con el siguiente contenido:

“(…)

*PRIMERA.- Con fecha 18 de agosto de 2021, se registra en la Confederación Hidrográfica del Ebro la entrada de denuncia presentada por D. xxx.*

*A la vista de los hechos descritos y en virtud del artículo 55.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el Comisario de Aguas del Organismo de cuenca, en uso de las facultades que tiene conferidas por la vigente legislación de aguas, acordó el inicio de actuaciones previas con referencia [REDACTED] con el fin de averiguar si los hechos denunciados eran susceptibles de motivar la iniciación de procedimiento administrativo sancionador.*

*SEGUNDA.- Las actuaciones previas practicadas en el expediente [REDACTED] conforme al artículo 55.1 de la mencionada Ley 39/2015, son anteriores a la iniciación de procedimiento administrativo.*

*La finalidad de la información previa, que es por su naturaleza reservada (Sentencias del Tribunal Supremo de 5/10/92 y de 17/05/99) contradice la exigencia de intervención de los interesados, incluido del denunciado o denunciante, en estas actuaciones. La intervención de los posibles interesados en dichas actuaciones no es necesaria ni por ello se genera indefensión, puesto que aún no se ha concretado ninguna imputación (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Militar de 14/05/02 y 15/07/02).*

*TERCERA.- Los denunciados pueden acceder a la información contenida en los procedimientos sancionadores iniciados, en tramitación, solamente cuando hayan acreditado la condición de interesado, ya que la presentación de denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento, de acuerdo con los artículos 53.1, 62.5 y 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*CUARTA.- Conforme al artículo 62.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con fecha 29 de marzo se ha remitido al denunciante – D. xxxxx – del acuerdo motivado de archivo de las actuaciones previas practicadas (se adjunta copia), al no apreciarse la comisión de infracción tipificada*

en el Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

*QUINTA.- Así, se entiende que no cabe la consideración de interesado recogida en los citados artículos de la Ley 39/2015, definida para procedimientos administrativos, cuando no se ha acordado la iniciación de procedimiento administrativo. (...).”*

El acuerdo motivado de archivo de las actuaciones previas de 25 de marzo de 2022, cuya copia se adjunta en las alegaciones trasladadas a esta Autoridad Administrativa Independiente, tiene el siguiente tenor literal:

*“Con fecha 18 de agosto de 2021, se recibe denuncia emitida por xxx iniciándose actuaciones previas de procedimiento sancionador conforme al artículo 55.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, motivada por la presunta realización de actuaciones de reparación sobre tubería de fibrocemento, sin adoptar medida de protección alguna. Que posteriormente no se realizó la retirada de todo el material contaminado por amianto, una parte permaneció en el terreno y otra acabó en el cauce del río Isuela a través de la acequia que gestiona la Comunidad de Regantes del Pantano de Arguís.*

*Solicitado informe al Servicio de Vigilancia del Dominio Público Hidráulico de la Comisaría de aguas, es emitido con fecha 23 de diciembre de 2021, manifestando textualmente lo siguiente:*

*“El pasado mes de agosto, se realizaron unas obras en un camino perimétrico de la ciudad de Huesca, conocido como camino de la Cruz del Palmo, es casco urbano y hay algunas viviendas.*

*Las obras consistían en la reparación/sustitución de una tubería de fibrocemento que da abastecimiento a varias de esas viviendas.*

*Colindante al camino, enfrente a las viviendas, discurre una acequia de riego, cuyo titular es según tengo entendido el Sindicato de Riegos del Pantano de Arguís, de Huesca. Este tramo es ya el final de la acequia y unos 100 m aguas abajo desemboca en la margen derecha del río Isuela, a su paso por la ciudad. En este tramo de acequia suelen discurrir caudales, ya que unos metros más abajo, en el cauce del Isuela, el mismo sindicato tiene un azud para captación de aguas para riego.*

*El origen del problema es que esa tubería de fibrocemento se retiró sin ninguna de las medidas extraordinarias de seguridad que la Ley exige para la retirada de este tipo de materiales, incluido su traslado a un lugar idóneo, por personal cualificado para ello.*

*La empresa que realizó las obras, retiró la tubería y la depositó junto a los materiales de excavación (gravas y tierra) junto a la acequia mencionada, cayendo parte de las tierras y algún trozo de fibrocemento a la acequia.*

*El denunciante me contactó en su día para ver la posibilidad de poner denuncia ante este Organismo por vertido de material peligroso en cauce público y ante el Servicio Provincial de Medio Ambiente de Huesca.*

*Yo le comenté mi opinión al respecto, me informé previamente sobre la interacción de este tipo de material en el agua y parece ser que en el medio acuático es inocuo. No olvidar que se usa para tuberías de abastecimiento de agua de boca.*

*Estuve viendo dicho vertido de tierras con restos de la tubería en la acequia y como el caudal de la acequia había arrastrado algún trozo de tubería (del tamaño de un móvil) hasta el cauce del río Isuela."*

*El conflicto denunciado se basa en obras que afectan a acequia de riego propiedad de la Comunidad de Regantes, no afectando a cauce natural ni a infraestructura del Estado.*

*La intervención de la Comisaría de aguas de esta Confederación Hidrográfica del Ebro debe limitarse a sancionar infracciones tipificadas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Las obras ejecutadas o la correcta gestión de los residuos resultantes escapan de la competencia y ámbito de actuación de esta Confederación Hidrográfica del Ebro. Compete dirimir el problema planteado a ambas partes involucradas, es decir constructora o promotor de las obras y particular considerado afectado. En caso de discrepancia y controversia, o en caso de considerar el denunciante haber sufrido daños en su propiedad o bienes por las obras ejecutadas, puede acudir ante la jurisdicción ordinaria para que dicte la resolución que corresponda.*

*Así, la Confederación Hidrográfica del Ebro no ostenta las competencias relativas a la gestión de residuos, correspondiendo ésta al Gobierno de Aragón. La denuncia presentada recoge que la Administración autonómica tiene conocimiento de los hechos denunciados y ha tramitado los procedimientos administrativos sancionadores oportunos. Esa Administración autonómica ha exigido al denunciado que gestione los residuos motivo del conflicto expuesto en los términos que ha considerado oportuno en el marco de aplicación de las competencias que tiene otorgadas.*

*A la vista del informe emitido por el Servicio de Vigilancia del DPH, transcrito anteriormente, tampoco se aprecia ningún vertido contaminante a dominio público hidráulico que justifique la iniciación de procedimiento sancionador por la comisión de infracción tipificada en el Texto Refundido de la Ley de Aguas.*

*A la vista de lo anterior, se entiende que los hechos observados no son constitutivos de infracción administrativa con arreglo a lo dispuesto en el Título VII del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.*

*Por ello, conforme el artículo 89.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se considera que no procede la incoación de procedimiento sancionador y se acuerda el archivo definitivo de las actuaciones previas relacionadas con la mencionada denuncia.*

*Asimismo, mediante escrito de 3 de enero de 2022, el denunciante recuerda que, con fecha 13 de agosto de 2021, solicitó copia de la denuncia emitida por el Agente Medioambiental y el reconocimiento de la condición de interesado. La denuncia emitida por el Agente Medioambiental, de fecha 21 de diciembre de 2021, por tanto posterior a la solicitud del denunciante, ha sido transcrita en el presente acuerdo de archivo (se adjunta copia). Las actuaciones previas practicadas, conforme al artículo 55.1 de la mencionada Ley 39/2015, son anteriores a la iniciación del procedimiento y, por tanto, no cabe la consideración de interesado recogida en el artículo 4 de la Ley 39/2015 en esta fase. Ahora bien, conforme al artículo 62.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se notifica al denunciante la decisión motivada de no iniciar procedimiento sancionador en base a los hechos denunciados.*

*Cabe señalar que la finalidad de la información previa, que es por su naturaleza reservada (Sentencias del Tribunal Supremo de 5/10/92 y de 17/05/99) contradice la exigencia de intervención de los interesados, incluido del denunciado, en estas actuaciones. La intervención de los interesados en dichas actuaciones no es necesaria ni por ello se genera indefensión, puesto que aun no se ha concretado ninguna imputación (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Militar de 14/05/02 y 15/07/02).*

4. El 19 de julio de 2022 se trasladaron las alegaciones y demás documentación aportada por la citada Confederación Hidrográfica al reclamante para que pudiese alegar lo que tuviese por conveniente, sin que a la fecha en la que se dicta esta resolución haya remitido alegación alguna a esta Autoridad Administrativa Independiente.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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 Gobierno<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, "*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*".

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide acceso al parte de denuncia formulada por un agente medioambiental, al expediente informativo que en su caso se hubiese instruido y al sancionador, que en su caso, se estuviese instruyendo, todo ello en relación con una denuncia planteada por el hoy recurrente ante la Confederación Hidrográfica del Ebro.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

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

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

El organismo requerido no contesta en el plazo legalmente establecido y en fase de alegaciones traslada al reclamante copia del acuerdo de archivo de las actuaciones previas en los términos que constan en los antecedentes de hecho.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”*.

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *“con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta”*.

No obstante lo anterior, no cabe desconocer que, aunque extemporáneamente, se ha concedido el acceso a una parte de la información solicitada y el reclamante no ha formulado reparo alguno en el trámite de alegaciones que se le ha concedido al efecto. En efecto, esta circunstancia concurre respecto del parte de denuncia formulada por el agente medioambiental, que según ha manifestado expresamente la Confederación Hidrográfica de referencia se transcribe en el acuerdo de archivo remitido al reclamante el 29 de marzo de 2022. En consecuencia, al igual que en los precedentes en los que se da esta situación en los que se facilita la información tras la interposición de una reclamación, se ha de proceder a estimar la reclamación por razones formales respecto de este punto concreto, al no haberse respetado el derecho del solicitante a acceder a la información en el plazo máximo legalmente establecido, sin que resulte necesario instar a la realización de más trámites.

5. Queda por examinar la segunda de las cuestiones objeto de la solicitud que, en la práctica, se circunscribe a la relativa al expediente informativo, dado que en el presente procedimiento ha quedado acreditado que no se inició procedimiento sancionador.

Respecto de esta cuestión la Confederación Hidrográfica, según consta en los antecedentes, sostiene que las actuaciones previas practicadas en el expediente [REDACTED], conforme al artículo 55.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, son anteriores a la iniciación del



procedimiento administrativo, de manera que la información previa es por su naturaleza reservada, lo que contradice la exigencia de la intervención del denunciante y de los interesados, de modo que desestima la solicitud.

Delimitado el objeto de la controversia en estos términos, conviene comenzar recordando que el objeto del derecho de acceso reconocido en la LTAIBG no abarca sólo las informaciones que formen parte de expedientes administrativos. La LTAIBG, en su [artículo 12<sup>7</sup>](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según se dispone en el artículo 13, "*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*". De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos, y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones". A la vista de la nitidez del enunciado legal, resulta indiscutible que la noción de "información pública", que configura el objeto del derecho de acceso, no incluye sólo la contenida en documentos ni se limita a la incorporada a los expedientes administrativos, sino que comprende cualquier tipo de información de la que dispongan los sujetos obligados, a condición de que la hubiesen elaborado ellos mismos o adquirido en el ejercicio de sus funciones. En el caso que nos ocupa, de lo expuesto en los antecedentes se deriva claramente que la información controvertida obra en poder de un sujeto obligado y que la ha elaborado en el ejercicio de sus funciones, por tanto, es indubitado que se trata de información pública en el sentido del artículo 13 LTAIBG.

Aclarado este extremo, debe volver a insistirse en dos cuestiones que ya hemos advertido en resoluciones anteriores, partiendo de la R/078/2021, en la que se estimó una reclamación similar presentada por un denunciante frente a la negativa a concederle el acceso al informe de inspección elaborado en el marco de las actuaciones previas practicadas a results de su denuncia y que concluyeron en archivo, resolución que ha sido declarada conforme a derecho y confirmada en su integridad por el Juzgado Central de lo Contencioso administrativo nº 10 en su Sentencia 107/2022, de 14 de junio (p.o. 41/2021).

---

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

En primer lugar, ha de tenerse presente que en los procedimientos de naturaleza sancionadora como el que nos ocupa, las actuaciones previas tienen por objeto, según establece el artículo 55.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros”*, por lo que resulta indudable que su finalidad es valorar y objetivar los aspectos que han de servir de base a la decisión de incoar o no el procedimiento. No estamos por tanto ante una mera actividad preparatoria con trascendencia exclusivamente interna, sino ante actuaciones de las que se derivan elementos determinantes de actos administrativos concretos -la incoación de un procedimiento sancionador o el archivo de una denuncia-, esto es, en suma, de actuaciones previas que sirven de fundamento a la decisión de iniciar o no el procedimiento sancionador.

Y, en segundo lugar, en lo que respecta al rechazo por parte de la Confederación Hidrográfica de la posibilidad de que el denunciante ejerza el derecho de acceso por carecer de la condición de interesado por cuanto la presentación de la denuncia no confiere la condición de interesado –con cita de los artículos 53.1 y 62.5 y 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre-, ha de volver a señalarse que en estas consideraciones de la Administración subyace una notable confusión en torno al contenido y alcance de los derechos en liza, dado que el derecho cuya tutela se reclama en el presente procedimiento es el derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 105 de la Constitución y regulado en la LTAIBG, derecho que tiene un carácter autónomo y netamente diferenciado del que confiere a los ciudadanos la facultad de presentar denuncias ante las administraciones públicas.

A este respecto es preciso tener en cuenta que el derecho de acceso a la información pública se reconoce y garantiza en nuestro ordenamiento no sólo a todas las personas sin distinción y con un carácter amplio –artículo 12 LTAIBG-, sino que dicho reconocimiento se hace sin exigir a quien lo ejerce que explicita sus motivos. Como ha declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia 3870/2020, de 12 de noviembre:

*“el artículo 17.3 del LTAIBG, de igual forma que el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009, acoge el principio de que no es necesario que el solicitante justifique los motivos de su petición de acceso a la información pública. Así, el Convenio del Consejo de Europa dispone en su artículo 4.1 que "Un solicitante no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento oficial" y, por su parte, el artículo 17.3 de la LTAIBG establece lo siguiente:*

*"El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud."*

*Del precepto resulta con claridad que la falta de justificación o motivación no podrá, por sí sola, fundar la desestimación de la solicitud, de lo que se sigue que la expresión en la solicitud de una justificación basada en intereses "meramente privados", como son los que aprecian la sentencia impugnada y la resolución del CTBG en este caso, tampoco puede por sí sola ser causa del rechazo de la solicitud, salvo que concurren otras circunstancias como, por vía de ejemplo, el carácter abusivo de la solicitud no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, que como antes se ha dicho constituye la causa de inadmisión del artículo 18.3 LTAIBG." (FJ. 4º)*

Con el ejercicio del derecho de acceso no se persigue un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él, ni se trata de eludir norma alguna. Su objetivo directo es el acceso a un expediente informativo previo que, según lo indicado anteriormente, reúne la condición de información pública. Por otra parte, el hecho de que un denunciante carezca de legitimación para exigir que la actividad investigadora desemboque en la incoación de un procedimiento disciplinario, no le priva en modo alguno del derecho de acceso a la información pública si concurren todos los demás requisitos para su reconocimiento. No cabe por tanto confundir el ejercicio del derecho de acceso con sobrepasar los límites del derecho a presentar una denuncia, pues se trata de dos derechos autónomos con diferentes condiciones de ejercicio.

Por otra parte, en el presente caso no cabe negar la existencia de un vínculo entre el objeto de la solicitud de acceso con la finalidad de transparencia de la ley pues, en la medida en que los informes de actuaciones previas sirven de base y motivación para el ejercicio de potestades que no tienen carácter discrecional -como son las de iniciar o no un procedimiento sancionador-, el acceso a los mismos no se puede considerar ajeno a la finalidad esencial a la que sirve la LTAIBG de que la ciudadanía conozca bajo qué criterios actúan nuestras instituciones y pueda fiscalizar sus decisiones.

6. Sin embargo, el hecho de que se trate de información pública no necesariamente implica que proceda conceder el acceso solicitado, pues es obligado examinar si se ve restringido por alguno de los límites a los que está sujeto el derecho. En este sentido hay que traer de nuevo

a colación la Resolución del CTBG 78/2021, de 26 de julio, en la que se formuló el siguiente razonamiento:

*«Sin embargo, el hecho de que se trate de información pública y no se aprecie la concurrencia de causas de inadmisión no necesariamente implica que proceda conceder el acceso solicitado, pues también es preciso examinar si se ve restringido por alguno de los límites a los que está sujeto el derecho dado que, como ha recordado el TS, “no es ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia a cualquier persona, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG” (STS 3870/2020, de 12 de noviembre, FJ. 4º; doctrina reiterada en STS 574/2021, de 25 de enero, FJ. 4º). En concreto, se ha de verificar si resulta aplicable alguno de los límites del artículo 14 y si se han de observar las reglas del artículo 15 de la Ley relativas a la protección de los datos de carácter personal.»*

Y, al examinar la aplicación de dichos límites al caso concreto, se observó, en primer término, que:

*«En lo que respecta a los límites del artículo 14, si bien mientras se estén desarrollando las actuaciones previas podrían resultar aplicables los previstos en las letras e) y g) del apartado primero en la medida en que el acceso a la información suponga un perjuicio para “la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios” o para “las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”, cuando, como sucede en el presente caso, dichas actuaciones ya han concluido mediante un acuerdo de archivo, sólo si concurren circunstancias excepcionales se podría considerar que del acceso a la información se deriva un perjuicio para los intereses protegidos por los mencionados límites, siendo necesario en todo caso una valoración del daño y su ponderación con el interés público o privado en el acceso conforme exige el apartado segundo del propio artículo 14 LTAIBG.»*

En particular, respecto a la aplicación de las previsiones del artículo 15 LTAIBG, se razonó y concluyó como sigue:

*«En cuanto a la aplicación al caso de las reglas del artículo 15 LTAIBG, es claro que, habida cuenta de su objeto, los documentos elaborados en el marco de actuaciones previas contienen abundantes informaciones que conciernen a personas físicas identificadas o identificables. Tales informaciones tienen la calificación jurídica de datos de carácter personal con arreglo a la definición de los mismos establecida en el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 (RGPD). En consecuencia, su tratamiento ha de regirse por lo dispuesto en el citado Reglamento y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de*

diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD) y, en particular, el tratamiento consistente en el acceso de terceros a dichas informaciones habrá de otorgarse o denegarse conforme a lo previsto en el artículo 15 de la LTAIBG, que establece un régimen diferenciado en función de las características de los datos personales involucrados.

Particularmente relevantes en relación con las informaciones obtenidas o elaboradas en el contexto de las actuaciones previas son las previsiones contenidas en el apartado primero del mencionado artículo 15, con arreglo al cual:

*“Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*

*Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.”*

A la vista del régimen jurídico establecido en este precepto resulta claro que, en aquellos supuestos en los que un informe de actuaciones previas contenga datos personales pertenecientes a alguna de las categorías mencionadas en el apartado primero del artículo 15 LTAIBG, la concesión del acceso a la información que los contenga está sujeta a condiciones muy estrictas: (a) el consentimiento expreso y por escrito del afectado si revelan ideología, afiliación sindical, religión o creencias (salvo que él mismo los haya hecho manifiestamente públicos); o (b), el consentimiento expreso o el amparo en una norma con rango de ley si contiene datos que hagan referencia al origen racial, a la salud o la vida sexual, o incluye datos genéticos, biométricos o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven amonestación pública.

Pero, además de las informaciones que contengan datos pertenecientes a las categorías mencionadas, en los documentos generados en las actuaciones previas es habitual que figuren otras de variada naturaleza que afecten a las diversas personas físicas que hayan intervenido, sean denunciantes, investigados, testigos o declarantes. Todas ellas reúnen también la condición de datos de carácter personal en la medida en que se trate de

informaciones “sobre una persona física identificada o identificable” (art. 4.1 RGPD). En consecuencia, salvo cuando atañen únicamente al solicitante, la decisión sobre el acceso a las mismas habrá de regirse por lo previsto en el apartado tercero del artículo 15 LTAIBG, que estipula lo siguiente:

*“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.*

*Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios: a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos. c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos. d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.”*

*En el presente caso, el interés público en el acceso a la información viene marcado por su utilidad para conocer cómo se toman por los correspondientes órganos administrativos las decisiones relativas al ejercicio de una potestad reglada como es la disciplinaria, y, más en concreto, cómo se adopta la decisión de archivar una denuncia o iniciar un procedimiento sancionador, existiendo un especial interés público en fiscalizar aquellas decisiones que conducen al archivo por cuanto de no existir ningún instrumento de control o de rendición de cuentas podría acabar adquiriendo carácter discrecional una potestad que no lo es. De otro lado, habida cuenta del contenido que les es propio, la divulgación de determinadas informaciones generadas en el marco de las actuaciones previas del artículo 55 LPACAP comporta generalmente un notable grado de afectación de los derechos de las personas concernidas, no solo de su derecho fundamental a la protección de datos personales sino también de otros derechos de la esfera personal (así como, eventualmente, de determinados intereses particulares), afectación cuyo peso específico inclinará por lo general la balanza a favor de su protección, a no ser que concurran circunstancias excepcionales que deban ser tomadas en consideración.*

*Sin embargo, el hecho de que de la preceptiva ponderación resulte la prevalencia de los derechos de los afectados no se deriva, sin más, que la decisión pertinente sea la de denegar por entero el acceso a la información solicitada. Antes de adoptar tal medida, dadas sus radicales consecuencias sobre el ejercicio del derecho, es necesario valorar si la finalidad perseguida no se puede alcanzar concediendo un acceso parcial a la información, disociándola de los datos de carácter personal. De este modo se armoniza el derecho de acceso a la información pública -y los fines de transparencia a los que éste sirve- con la debida protección de los datos de carácter personal de los afectados.*

*En casos como el presente, para atender al interés público antes descrito en conocer cómo se ejerce una potestad administrativa y cumplir con los fines de transparencia a los que responde la Ley no es necesario, como regla, revelar los datos de carácter personal obrantes en los informes, siendo suficiente con facilitar la información relativa a “los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento” y “las circunstancias relevantes que concurran” (los otros dos tipos de informaciones que, con arreglo al artículo 55.2 LPACAP, forman parte del objeto de las actuaciones previas), junto con la motivación en la que se apoya la decisión de archivo.*

*En consecuencia, procede estimar parcialmente la reclamación y acordar que se otorgue el acceso al Informe de inspección solicitado “previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”, de conformidad con lo previsto en el artículo 15.4 LTAIBG.»*

Siendo por entero trasladables los razonamientos expuestos al presente supuesto, procede estimar parcialmente la reclamación y acordar que se otorgue el acceso al expediente de actuaciones previas solicitado “previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”, de conformidad con lo previsto en el artículo 15.4 LTAIBG.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO/MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

**SEGUNDO: INSTAR** a la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO/MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Expediente de actuaciones previas [REDACTED], previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 15.4 LTAIBG*

**TERCERO: INSTAR** al CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO/MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>8</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, 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<sup>9</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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<sup>10</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>