



Reclamación 73/2019

Resolución 28/2021, de 28 de junio, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a la falta de resolución por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del acceso a la información pública solicitada

VISTA la reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por la Sociedad de Propietarios y la Sociedad Deportiva de Caza el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 23 de octubre de 2018, la Sociedad de Propietarios de y la Sociedad Deportiva de Caza presentaron conjuntamente una solicitud, dirigida al Servicio Provincial de Huesca del entonces denominado Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón, en la que pedían:

1º. El reinicio del expediente sancionador nº HU-CAZA-2016/1117.FFS, que había estado suspendido en tanto se dictaba resolución judicial sobre el mismo asunto, al haber recaído ya ésta.



2º. La incorporación al citado expediente administrativo de diversa información, proveniente del referido procedimiento judicial.

3º. La entrega de determinada documentación e información obrante en el expediente administrativo: copia del informe del Coordinador Medioambiental del Área 3ª Sobrarbe; información de los Agentes de Protección de la Naturaleza de servicio el día de los hechos, y de las causas por las que no acudieron al lugar donde se produjeron éstos tras el aviso al Servicio de Emergencias del 112.

4º. Comunicación, *«como parte interesada en el procedimiento»*, de todas las actuaciones que se fueran realizando al respecto.

SEGUNDO.- Ante la falta de contestación, los solicitantes reiteraron su petición mediante escrito de 12 de septiembre de 2018, al que — ante la nueva ausencia de respuesta— siguió otro de 16 de septiembre de 2019.

TERCERO.- Al no recibir tampoco contestación, la Sociedad de Propietarios presentan, mediante escrito de 22 de octubre de 2019, una reclamación conjunta ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR), en la que señalan, como domicilio a efectos de notificaciones, el correspondiente a la sede de la Sociedad de Propietarios .

CUARTO.- Al objeto de resolver la reclamación presentada, el 28 de octubre de 2019 el CTAR solicita informe a la Unidad de Transparencia del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, concediéndole un plazo de quince días para expresar los



fundamentos de la resolución adoptada y formular las alegaciones que considere oportunas.

QUINTO.- El 2 de marzo de 2020 se recibe en el CTAR un correo electrónico, remitido por la Unidad de Transparencia del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, al que se acompaña el informe solicitado, en el que, en síntesis, se expresa lo siguiente:

1. El 30 de octubre de 2019 se recibió en el Servicio Provincial de Huesca escrito del Juzgado de 1º Instancia e Instrucción n.º 2 de Jaca sobre diligencias previas en el procedimiento abreviado n.º 665/2016. Este procedimiento terminó por Auto de sobreseimiento de 19 de abril de 2018, resolución judicial que ya es firme.

2. Tras ello, el Servicio Provincial de Huesca realizó gestiones tendentes al esclarecimiento de los hechos denunciados, por si pudieran constituir infracciones administrativas de la Ley 1/2015, de 12 de marzo, de Caza de Aragón, todo ello de conformidad con lo previsto en su artículo 97. Realizadas esas gestiones, el Servicio Provincial de Huesca no observa ninguna de las infracciones denunciadas por lo que resuelve el archivo de las actuaciones, notificándolo a la Sociedad de Propietarios de .

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO.- El artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015) atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón.

SEGUNDO.- Con carácter previo al análisis sobre el fondo de la reclamación presentada, deben realizarse varias consideraciones de carácter procedimental.

Tal como ha reiterado este Consejo en numerosas ocasiones (por todas, Resolución 23/2019, de 27 de mayo), la Ley 8/2015 contiene en sus artículos 29 y 31 las reglas procedimentales que deben seguirse una vez recibida una solicitud de información. En concreto, el artículo 29 establece —como garantía del derecho de acceso— una comunicación previa tras el recibo de la solicitud.

Por su parte, el artículo 31 establece los plazos para resolver la solicitud, cuando señala:

«1. 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».

La importancia de estas normas reside en la garantía que suponen para el solicitante, ya que le permiten conocer la efectiva recepción de la solicitud, los plazos para su resolución o la necesidad de aclarar su petición. En definitiva, garantizan el ejercicio de su derecho. Del mismo modo, permiten a la Administración acordar la prórroga del plazo cuando lo exija el volumen o complejidad de la información solicitada.

De los antecedentes obrantes en el expediente, se desprende que el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente no cumplió las normas procedimentales contenidas en la Ley 8/2015: ni notificó la comunicación previa, ni consta que haya resuelto las solicitudes de información pública que han dado origen a esta reclamación. En definitiva, ha incumplido las obligaciones previstas en la Ley 8/2015 respecto al derecho de acceso, sin que hasta la fecha haya emitido resolución alguna al respecto.

Se recuerda, en este punto, que todos los órganos y entidades incluidas en el artículo 4 de la Ley 8/2015 están obligados a resolver expresamente las solicitudes de acceso a la información pública que les sean planteadas, y que el incumplimiento reiterado de las obligaciones contenidas en el Título I de la norma puede ser constitutivo de infracción, según dispone el artículo 41.3 de la Ley 8/2015.



TERCERO.- Procede también, con carácter previo, realizar algunas consideraciones en cuanto al régimen jurídico aplicable al acceso a los documentos que forman parte de un procedimiento administrativo. En este sentido, la disposición adicional primera de la Ley 19/2013 establece en su apartado primero:

«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».

Pues bien, aunque las asociaciones reclamantes invocan en la solicitud inicial su condición de interesadas en el procedimiento sancionador, lo cierto es que no han acreditado tal condición ante este Consejo, ni documentalmente ni a través de otro medio admitido en Derecho. Tampoco contribuye a aclarar esta cuestión el hecho de que la solicitud se realizase al amparo tanto de la Ley 19/2013, como de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015). Debe recordarse también, —pues según declaran las asociaciones reclamantes, el procedimiento sancionador se inició a partir de una denuncia suya— que, como señala el artículo 62.5 de la Ley 39/2015 *«La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento».*

En consecuencia, al no haber acreditado los reclamantes su condición de interesados en el procedimiento sancionador, el régimen jurídico que resulta de aplicación al acceso a la información obrante en el procedimiento sancionador es el contenido en las Leyes de transparencia.



CUARTO.- La Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013 —y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— define la información pública 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 la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Pues bien, al examinar las distintas peticiones por cuya falta de respuesta se ha sustanciado este procedimiento de reclamación ante el CTAR, se observa que no todas ellas tienen por objeto la obtención de información pública. No la tienen, en primer lugar, las pretensiones relativas al reinicio de la tramitación de un procedimiento sancionador, ni la incorporación a este expediente de diversa información, pues en estos casos no se está demandando información pública, sino requiriendo que se lleven a cabo determinadas actuaciones administrativas.

Tampoco tiene por objeto la obtención de información pública la petición de comunicación de las sucesivas actuaciones administrativas que se vayan practicando durante la tramitación del procedimiento sancionador, pues el derecho de acceso a la información pública recae sobre información existente en el momento de la solicitud y no sobre información futura. En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) señala, en la práctica totalidad



de sus resoluciones (por todas, Resolución 655/2018, de 4 de febrero de 2019), que *«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»*. De no concurrir este requisito, la solicitud carecerá de objeto, como se encarga de subrayar el mismo CTBG, entre otras, en su Resolución 485/2017, de 25 de enero de 2018.

En consecuencia, la reclamación debe ser inadmitida respeto a las pretensiones analizadas.

QUINTO.- A diferencia de las pretensiones anteriores, la concreta documentación e información solicitadas —copia del informe del Coordinador Medioambiental, e información de los Agentes de Protección de la Naturaleza de servicio el día de los hechos, así como de las causas por las que no acudieron al lugar donde se produjeron éstos tras el aviso al Servicio de Emergencias del 112— corresponden a actuaciones realizadas por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en el ejercicio de sus competencias, en este caso sancionadoras, por lo que constituyen información pública a la vista de la definición del artículo 13 de la Ley 19/2013 que acaba de reproducirse y, en consecuencia, pueden ser objeto de solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas.

SEXTO.- Sentado el carácter de información pública de los documentos e información solicitados, procede analizar ahora,



respecto a cada uno de ellos, si concurre alguno de los aludidos límites o causas de inadmisión.

Así, en primer lugar, en cuanto a la petición de una *«copia del informe del Coordinador Medioambiental del Área 3ª Sobrarbe»*, debe tenerse en cuenta, dado que lo que se solicita es un informe, que el artículo 30 de la Ley 8/2015 establece que las solicitudes se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, por las siguientes causas y con arreglo a las siguientes reglas, apartado b) *«Por referirse a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. Los informes preceptivos no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos»*. En términos muy similares se pronuncia el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, aun cuando éste no incorpora el matiz de los informes preceptivos.

Procede determinar si el informe solicitado es información pública que deba proporcionarse o si, por el contrario, se trata de un documento que constituye información auxiliar o de apoyo. En lo referente al ejercicio del derecho de acceso y las comunicaciones internas o borradores, el CTBG en el Criterio 006/2015, ha analizado qué premisas deben ponderarse a la hora de aplicar la causa de inadmisión contenida en el artículo 18.b) de la Ley 19/2013.

Así, señala el CTBG: *«En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar una aplicación de la causa de exclusión, siendo la*



enumeración referida a "notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos" una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo. Así pues, es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013. En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad. 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final. 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud. 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites de procedimiento. 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final». En aplicación de este criterio, el CTBG en la Resolución 123/2015, de 16 de julio de 2015, y en relación con esta causa de inadmisión, concluía: «El concepto de información que tenga carácter auxiliar o de apoyo no está definido en la LTAIBG, por lo que constituye un concepto jurídico indeterminado que ha de ser resuelto atendiendo a criterios de sentido común, en relación con el contexto en que se sitúa dicho concepto. No obstante, del tenor literal del precepto



transcrito, y ante la ausencia de desarrollo reglamentario de la norma que defina con mayor precisión las causas de inadmisión del mencionado artículo 18, cabría concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que debe concurrir en la información solicitada para que la solicitud pueda ser inadmitida. El precepto, además, recoge algunos supuestos que pueden entenderse incluidos en información auxiliar o de apoyo: notas borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos. Es decir, es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que sea una nota, borrador, resumen o informe interno el que conllevaría la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b)».

En consecuencia, el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente deberá valorar y motivar en su caso, a la vista de las actuaciones practicadas en el procedimiento sancionador y de acuerdo con la normativa sectorial que resulte aplicable a su tramitación, si el informe solicitado debe calificarse como información auxiliar o de apoyo, debiendo entregarlo a los reclamantes en caso contrario.

SÉPTIMO.- En cuanto a la información sobre los Agentes de Protección de la Naturaleza de servicio el día de los hechos, la Ley 19/2013 en su artículo 15, apartado 2, establece que «*Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o*



actividad pública del órgano». Este Consejo ya reconoció el acceso a los datos identificativos de los empleados públicos que habían intervenido en un concreto procedimiento administrativo en las Resoluciones 15/2018, de 12 de marzo y 37/2018, de 23 de julio, por lo que salvo que el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente así lo motive y acredite, no es posible apreciar la prevalencia de la protección de los datos meramente identificativos de quien interviene en las actuaciones a las que se refiere la Asociación. El acceso a este tipo de información ha sido reconocido en sus pronunciamientos por otros Comisionados de transparencia, como por ejemplo la Comisión de Garantía del derecho de acceso a la información pública (GAIP) —Comisionado de transparencia en Cataluña— en la Resolución 194/2017, que concluye que la identidad de las personas autoras de los informes de la Administración es un dato meramente identificativo relacionado con el funcionamiento administrativo.

En definitiva, el conocimiento de la información solicitada responde a las finalidades de transparencia, que tal como establece el Preámbulo de la Ley 8/2015 *«Permite a los ciudadanos y las ciudadanas conocer de la gestión de los asuntos públicos y formarse una opinión informada sobre los mismos. Con ello podrán participar de manera más eficaz en las decisiones que les atañen, controlar y exigir cuentas, lo que contribuye a reducir la arbitrariedad y la opacidad e incrementa la legitimidad de los poderes públicos».* En términos similares, la Ley 19/2013 establece en su Preámbulo *«Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que 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». Procede por tanto estimar la pretensión de la Asociación reclamante respecto a la identidad de los Agentes de Protección de la Naturaleza adscritos al Servicio Provincial del anterior Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

OCTAVO.- Por último, en lo que atañe a la información relativa a las causas por las que los Agentes de Protección de la Naturaleza no acudieron al lugar de los hechos, teniendo en cuenta que *«existió aviso del 112 para ello»*, debe indicarse que aunque la petición presupone la existencia de una circunstancias que tal vez no se correspondan con la realidad de los hechos, la demanda de información puede ser atendida mediante el examen de la documentación que obre en el expediente sancionador, sin que este Consejo de Transparencia aprecie la concurrencia de causa de inadmisión o límite al acceso previstos en las Leyes de transparencia. La información, si existe, debe ser facilitada a los reclamantes.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE



PRIMERO.- Estimar parcialmente la reclamación presentada por la Sociedad de Propietarios , frente a la falta de resolución por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del acceso a la información pública solicitada, en cuanto a la información sobre la identidad de los Agentes de Protección de la Naturaleza que estaban de servicio el día de los hechos, así como sobre las causas por las que no hubieran podido acudir, en su caso, al lugar donde se produjeron éstos, teniendo en cuenta las precisiones hechas en el Fundamento de Derecho Sexto, en cuanto a la entrega del informe emitido por el Coordinador Medioambiental.

SEGUNDO.- Inadmitir las demás pretensiones formuladas por los reclamantes, al no tener por objeto la obtención de información pública.

TERCERO.- Instar al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente a que, en el plazo máximo de quince días:

1º. Proporcione a la Sociedad de Propietarios la información solicitada y no entregada.

2º. Envíe a este Consejo copia esa información.

3º. acredite ante este Consejo la entrega de la información a la Asociación reclamante.

CUARTO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.



Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez