



Reclamación 50/2020

Resolución 24/2022, de 29 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 una resolución del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente por la que se concede acceso parcial a la información pública solicitada

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

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 15 de abril de 2020, D. , actuando en nombre y representación de la mercantil , presenta, al amparo de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, una solicitud de acceso a la información, dirigida al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, y referida a *«la obtención de la Memoria de Gestión de residuos correspondiente al ejercicio de 2019 y que ha debido ser objeto de presentación por la empresa DOMECS SL en relación a la instalación que la citada empresa tiene en*



el municipio de Almudévar y ello con el objeto de la aportación a expediente tramitado por el propio Ayuntamiento de Almudévar».

SEGUNDO.- En contestación a su solicitud, la entidad solicitante recibe notificación de la Orden de 31 de julio de 2020, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, que resolvía la inadmisión de la solicitud por estar la información pública en curso de elaboración o publicación, ya que la sociedad DOMEK S.L. todavía no había depositado la memoria obligatoria según lo establecido en la normativa ambiental autonómica. La Orden de 31 de julio de 2020 establecía también que la Unidad de Transparencia del Departamento proporcionaría al solicitante una copia de la memoria en el momento en que obrara en poder de éste, y que el documento se facilitaría con los datos anonimizados en el caso de que hubiera información no accesible, según los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

TERCERO.- El 17 de septiembre de 2020 la entidad solicitante recibe una resolución de la Jefa de Servicio de Personal, Asuntos Generales e Información, en la que se dispone *«Proporcionar copia de la memoria ambiental 2019 de la planta de residuos ubicada en el municipio de Almudevar (Huesca), gestionada por la sociedad Domec, S.L.»*, con la precisión de que *«De acuerdo a la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos empresariales, los datos identificativos relativos a la cartera de clientes de la empresa, se encuentran anonimizados»*.

CUARTO.- Frente a dicha resolución, actuando en nombre y representación de la mercantil, presenta, el 15 de octubre de 2020,



una reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR), por entender, en esencia, que la anonimización de los datos que la resolución impugnada aplica en la memoria ambiental respecto a la identificación de los productores de residuos, *«no está amparada en ninguno de los supuestos de hecho definidos en los artículos 13 y 14 de la Ley 19/2013; sin que la genérica alusión a la Ley 1/2019 de Secreto empresarial efectuada en la resolución de acceso que recurrimos pueda justificar por sí misma la ocultación del derecho de acceso»*.

QUINTO.- Al objeto de resolver la reclamación presentada, el 23 de octubre de 2020 el CTAR solicita un informe al 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. Transcurrido el plazo establecido para la emisión del informe, no se tiene constancia de su recepción.

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.- Debe aclararse en primer lugar, que nos encontramos ante una materia (el acceso a la información ambiental) que tiene previsto un régimen específico de acceso a la información, al que alude la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante Ley 19/2013), cuando establece:

«2. 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.

3. 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».

Pues bien, como ya señaló este Consejo de Transparencia en su Resolución 55/2021, de 25 de noviembre:

«Que el acceso a la información ambiental tenga un régimen específico —establecido en 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 (en adelante, Ley 27/2006)—, no determina la incompetencia del Consejo



de Transparencia de Aragón para resolver la reclamación planteada, como se argumentará a continuación.

En este sentido, son numerosos los pronunciamientos de los Comisionados de transparencia, con planteamientos y posiciones no siempre coincidentes.

Así, por un lado, el CTBG, en todos los casos en que se han dirigido solicitudes al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente o sus entidades dependientes, ha entendido que es la Ley 27/2006 la aplicable, y no la Ley 19/2013, y que dicha Ley tiene previsto su propio sistema de recursos, por lo que se ha considerado incompetente, inadmitiendo las reclamaciones (entre otras Resolución 33/2017 de 6 de febrero, en un supuesto de solicitud de informe relacionado con un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, y Resolución 557/2019, de 30 de octubre, solicitud de informes científicos tomados en cuenta para elaborar el borrador de una nueva normativa sobre biodiversidad de las zonas especiales de Canarias).

La posición contraria, adoptada por la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la información pública de Cataluña (en adelante, la GAIP), y a la que este Consejo se adhiere, es mayoritaria. Admite las reclamaciones sobre información ambiental, se haya invocado la normativa general autonómica sobre transparencia o la Ley 27/2006. Estima que si la información es ambiental, queda sometida en primer lugar a la Ley 27/2006 y solo supletoriamente a la Ley autonómica de transparencia, argumentando que la falta de previsión expresa en la Ley 27/2006 sobre la posibilidad de reclamar ante órganos



independientes y especializados —que no existían cuando ésta se aprobó— no implica su exclusión. Es más, el propio artículo 20 remite a los recursos generales administrativos “y demás normativa aplicable”, entre la que debe incluirse la normativa sobre transparencia, que se prevé expresamente de aplicación supletoria en materia de información ambiental, como ya se ha señalado, y que contempla una reclamación sustitutiva de los recursos administrativos. De este modo —señala la Resolución 211/2017, de 27 de junio, de la GAIP— “la posibilidad de contar con una vía adicional, voluntaria, rápida y gratuita de reclamación, ante un órgano especializado e independiente como la GAIP, que no excluye el recurso contencioso-administrativo posterior, parece además plenamente coherente con la finalidad última de la LAIA y de las directivas de la Unión Europea que esta traspone: proporcionar las máximas garantías al derecho de acceso a la información ambiental como instrumento de protección del medio ambiente. No tendría sentido que el acceso a una información como la ambiental, que ha contado tradicionalmente con un régimen de acceso especialmente reforzado, no disfrutara del mecanismo básico de garantía ante la GAIP que la LTAIPBG y la LTAIPBGE reconocen en caso de que se quiera acceder a cualquier otro tipo de información pública».

Procede, en consecuencia, la admisión a trámite de la reclamación.

TERCERO.- También con carácter previo al análisis sobre el fondo de la reclamación presentada, hay que destacar que, solicitado por el CTAR al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente



un informe relativo al objeto de la reclamación, éste no ha sido remitido, lo que impide conocer sus posibles alegaciones al respecto.

Es necesario recordar en este punto el deber de colaboración que debe regir las relaciones entre las Administraciones públicas, tal como dispone el artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. En concreto, el artículo 142 establece la obligación de suministrar información que se halle a disposición de la entidad a la que se dirige la solicitud y que la Administración solicitante precise disponer para el ejercicio de sus competencias.

El cumplimiento de este principio garantiza el adecuado conocimiento por parte de este Consejo de todas aquellas cuestiones que han podido afectar a la tramitación y motivación de las actuaciones objeto de la reclamación, y la ausencia de informe determina que únicamente podrán valorarse las cuestiones planteadas en el escrito de solicitud de información por el reclamante.

Debe significarse, en todo caso, que el referido informe no tiene carácter preceptivo. Así se desprende del régimen en materia de recursos administrativos contenido en la Ley 39/2015, de 30 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), al que expresamente se remite el artículo 36.3 de la Ley 8/2015, si bien este se refiere a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, derogada por aquélla.



Dado que el informe solicitado no tiene carácter preceptivo, resulta de aplicación el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, en cuya virtud *«De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22»*.

En consecuencia, este Consejo debe proceder sin más dilación al análisis de la reclamación, valorando únicamente las cuestiones planteadas en el escrito del reclamante.

CUARTO.- En cuanto al fondo de la reclamación, 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.

La información interesada, —y por cuyo acceso se ha sustanciado este procedimiento de reclamación ante el CTAR—, consiste en un documento concreto: la memoria ambiental correspondiente al año 2019 que debe presentar la mercantil DOMECA S.L, por su condición



de entidad que gestiona una planta de residuos ubicada en el municipio de Almudévar (Huesca), ante el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón.

En efecto, el artículo 41 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados —Ley vigente en el momento en que se presentó la reclamación, que ha sido derogada por la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, cuyo artículo 65 establece una obligación similar— señala en su primer inciso:

«Artículo 41. Obligaciones de información.

1. Las personas físicas o jurídicas que hayan obtenido una autorización de tratamiento de residuos de las previstas en el artículo 27 enviarán anualmente a las Comunidades Autónomas, y en el caso de los residuos de competencia municipal además a las Entidades Locales, una memoria resumen de la información contenida en el Archivo cronológico con el contenido que figura en el anexo XII. Aquellas que hayan realizado una comunicación de las previstas en esta Ley, mantendrán el Archivo cronológico a disposición de las autoridades competentes a efectos de inspección y control».

La memoria solicitada constituye, por tanto, información pública a la vista de la definición del artículo 13 de la Ley 19/2013 que acaba de reproducirse, por lo que puede 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.

QUINTO.- En el caso objeto de reclamación, la Resolución, de 17 de septiembre de 2020, de la Jefa de Servicio de Personal, Asuntos Generales e Información, se limita a señalar que se proporciona al solicitante *«copia de la memoria ambiental 2019 de la planta de residuos ubicada en el municipio de Almudevar (Huesca), gestionada por la sociedad Domec, S.L.»*, con la precisión de que *«los datos identificativos relativos a la cartera de clientes de la empresa, se encuentran anonimizados»*, y ello *«de acuerdo a la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos empresariales»*.

A la vista de esta escueta fundamentación, —que no va más allá de una mención genérica a la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales— este Consejo estima que no se motiva de manera suficiente el acceso parcial concedido, como exige con claridad el artículo 20.2 de la Ley 19/2013; acceso parcial que solo puede basarse en la concurrencia de alguno de los límites recogidos en los artículos 14 y 15, o en una causa de inadmisión de las previstas en el artículo 18, preceptos, todos ellos, de la misma Ley básica de transparencia.

SEXTO.- En este punto, aun cuando no se ha motivado por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente la concurrencia de causa de inadmisión o límite aplicable a la información solicitada, este Consejo de Transparencia considera necesario realizar las siguientes observaciones.



Así, en primer lugar, analizaremos la posible concurrencia en este caso del límite contenido en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013 — cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para «*los intereses económicos y comerciales*»— en cuanto que un conocimiento por la mercantil reclamante de la memoria solicitada, pudiera perjudicar la posición de DOMECA S.L. en el mercado y comprometer su posición competitiva, pues ambas empresas operan en el mismo sector de actividad.

A estos efectos, debe tenerse en cuenta el Criterio interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, del CTBG, cuyas conclusiones recogen las reglas para la aplicación de este límite:

«a) El límite referido al perjuicio para los intereses económicos y comerciales de una organización, empresa o persona como el resto de los límites del artículo 14, no opera de manera automática ni supone per se una exclusión directa del derecho de acceso a la información o de las obligaciones en materia de publicidad activa.

b) Antes al contrario tal como establece el propio art. 14, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto (art. 14.2).

c) Cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, de la aplicación del test del daño, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley.



d) No es suficiente argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto.

e) Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

f) Constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar».

En segundo lugar, como señala la Resolución RT 557/2020, de 19 de enero de 2021, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, «Es preciso tener en cuenta que el concepto de intereses económicos y comerciales que se acaba de formular sitúa a éste en un terreno compartido con otras figuras jurídicas, específicamente reguladas en normas internacionales y de ámbito nacional y que, tal y como la norma del art. 14.1, letra h), de la LTAIBG, persiguen proteger a sus detentadores o propietarios de la divulgación o publicación de sus contenidos. Estas figuras son el secreto comercial o empresarial y la información confidencial. Comenzando por la primera, el secreto comercial está regulado a nivel europeo por la Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2016 relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícita y, a nivel de derecho



interno, por la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales (en adelante LSE), que traspone la mencionada Directiva al ordenamiento español.

El objetivo perseguido por la Directiva de Secretos Comerciales y, consecuentemente, por la LSE es establecer una serie de medidas de protección de los propietarios o detentadores de la información secreta frente a la obtención, el uso y la divulgación ilícita de la misma. El motivo que fundamenta estas medidas es proteger la innovación -especialmente en materia de tecnologías-, la competitividad de las empresas y el dinamismo de la economía.

Para considerar que una determinada información constituye propiamente un secreto comercial o empresarial tanto la Directiva como la LSE establecen un triple requisito: a) Que la información no sea "generalmente conocida" en los términos definidos en la norma; b) Tener un valor en el mercado precisamente por no ser conocida, y c) Haber sido objeto por parte de su propietario de medidas "razonables" para evitar su divulgación. Cuando la información de que se trate se ajuste a estas tres condiciones será considerada secreto comercial y empresarial y se beneficiará de la protección establecida frente a los infractores.

La segunda figura jurídica que incide en el mismo ámbito material que el límite al derecho de acceso a la información pública por razón de los intereses económicos y comerciales del art. 3.1, g) del Convenio 205 del CoE y del art. 14.1, h) de la LTAIBG es la información confidencial de naturaleza económica y mercantil.



Como los secretos comerciales, la información confidencial está también regulada por el derecho positivo, aunque esta regulación es mucho más dispersa que la referida al secreto comercial pues las cláusulas de confidencialidad aparecen incorporadas a una diversidad de sectores del ordenamiento: fiscal, bancario, bursátil, servicios profesionales, etc. Se trata de un tipo de información que, por razón de su contenido o del ámbito material a que afecta, puede perjudicar, en caso de ser divulgada, la posición en el mercado o en el proceso de creación y distribución de bienes y servicios del sujeto o sujetos a que se refiere o sus posiciones negociadoras en el ámbito económico».

Además, —no en las conclusiones pero sí en el cuerpo del señalado Criterio 1/2019, de 24 de septiembre, del CTBG— se aclara que los intereses protegidos pueden referirse tanto al sujeto al que se dirige la solicitud de información como a un tercero del que una Administración pública posea la información que sea objeto de solicitud y cuyo acceso pueda producir perjuicio a sus intereses económicos y comerciales, circunstancia, ésta última que concurre en este caso, como se ha explicado, en la mercantil DOMECA S.L, lo que exige, como se desprende del artículo 19.3 de la Ley 19/2013, que el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente conceda a la entidad afectada un trámite de audiencia para formular las alegaciones u observaciones que estime convenientes.

A tal efecto, el artículo 19.3 de la Ley 19/2013 dispone que *«si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de*



quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación». Este trámite se considera esencial a fin de asegurar que las personas o entidades susceptibles de verse afectadas por el acceso puedan presentar las alegaciones que tengan por conveniente con carácter previo a la resolución, o, en su caso, puedan manifestar que no se oponen u objetan en modo alguno el acceso a la información.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se ordena la retroacción del procedimiento al momento de la adopción de aquel trámite. Una vez realizado y a la vista de las alegaciones formuladas, se debe adoptar por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente la decisión que corresponda, ponderando adecuadamente el interés público en la divulgación de la información, la amplitud del derecho de acceso a la información pública reconocido en la legislación de transparencia y el carácter estricto cuando no restrictivo con el que deben ser interpretados sus límites.

El vicio formal señalado, la necesidad de retrotraer el procedimiento y el tiempo transcurrido desde la interposición de la reclamación — achacable únicamente a este Consejo de Transparencia—, están generando un retraso temporal en el acceso a la información, caso de que éste, finalmente, deba tener lugar, por lo que el trámite de



alegaciones debe realizarse por el citado Departamento de forma inmediata.

La resolución que se adopte será recurrible directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa y ante este Consejo de Transparencia de Aragón en los términos previstos en el artículo 20.5 de la Ley 19/2013 y si en la misma se reconociera el derecho de acceso a la información, éste se encontrará sujeto al límite previsto en el artículo 22.2 de la Ley 19/2013.

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.- Retrotraer el procedimiento de resolución de la solicitud de información pública planteada por _____, al momento en que debió realizarse el trámite de audiencia a la mercantil DOMECA S.L, exigido por el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, y a la vista de las alegaciones formuladas por ésta, adoptar por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente la resolución que corresponda.

SEGUNDO.- Recordar al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente la obligación de atender las solicitudes de informe



del Consejo de Transparencia, en relación con las reclamaciones que tramita.

TERCERO.- 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