



RESOLUCIÓN 335/2023, de 20 de mayo

Artículos: : 2 a) y DA 4ª.2 y 3 LTPA; 12 y D.A. 1ª.3 LTAIBG; 2, 3 y 13 LAIMA

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX (en adelante, la persona reclamante), contra la Delegación Territorial de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul en Huelva (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 91/2023

Normativa y abreviaturas: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD); 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 (LAIMA).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 01 de febrero de 2023 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

La persona reclamante presentó el 18 de diciembre de 2022 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

"En fecha 3 de febrero pasado se presentó documento de Alegaciones sobre la AAI/HU/039/M3, en exposición pública y periodo de alegaciones, en tiempo y forma a través de presentación electrónica general con número de Registro nnnnn].

No habiendo recibido contestación a dichas alegaciones, en fechas recientes hemos tenido constancia de que por parte de los organismos consultados sobre este particular, ya se ha emitido el Informe solicitado al efecto por la Delegación Territorial en Huelva de la Junta de Andalucía, de tal forma que obran en poder de la Delegación los Informes solicitados a: Consejería de Salud y Familias Delegación Territorial de Cultura y Patrimonio Histórico en Huelva Ayuntamiento de Huelva, Dirección General de la Costa y el Mar.



En consecuencia, y al efecto de podernos pronunciar sobre las autorizaciones ambientales y procedimientos que se vayan a emitir y que deban integrarse en la Modificación Sustancial de la Autorización Ambiental Integrada.

SOLICITAMOS

1º.-De la Delegación Territorial en Huelva de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul el envío de tales Informes al objeto de proceder a su estudio y valoración, así como a la emisión de alegaciones o pronunciamientos sobre ellos, en relación con el texto del "Acuerdo segundo" del Acuerdo de 22 de diciembre de 2021 de la Delegación Territorial de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, publicado en el BOJA de 5 de enero de 2022.

2º.- Nos sean contestadas la Alegaciones presentadas el 3 de febrero pasado como mejor proceda en derecho."

Tercero. Sobre la reclamación presentada.

En la reclamación presentada el 02 de febrero de 2023 se indica:

«Que en fecha 18 de diciembre de 2022 se solicitó de la Delegación Territorial en Huelva de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul de la Junta de Andalucía, se nos remitieran unos informes dentro de un proceso de participación en Alegaciones sobre una Modificación Substantial de Autorización Ambiental Integrada, de forma que pudiéramos aportar nuevas alegaciones en ese trámite de Audiencia.

Como señala el preámbulo de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Pública, de Andalucía: "Es de vital importancia la aprobación y puesta en marcha de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, ya que, sin el conocimiento que proporciona el acceso de la ciudadanía a la información pública, difícilmente podría realizarse la formación de la opinión crítica y la participación en la vida política, económica, cultural y social, un objetivo irrenunciable que los poderes públicos están obligados a fomentar."

Por tanto, entendemos que los poderes públicos deben favorecer la participación de los ciudadanos en la vida pública como mejor manera de conseguir la transparencia de las actuaciones de la Administración. La citada Ley determina en su art. 4 a la Transparencia como uno de los principios básicos de la participación ciudadana: "Transparencia, en cuya virtud toda la información pública es accesible conforme a la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y está al servicio de la participación ciudadana de forma proactiva."

Dentro del mismo esquema de la Transparencia, se solicitaba como punto 2 la contestación a las Alegaciones remitidas en febrero de 2022».



Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 13 de febrero de 2023 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 13 de febrero de 2023 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 16 de febrero de 2023 la entidad reclamada notifica la respuesta al reclamante de su solicitud de información de 18 de diciembre de 2022, con el siguiente contenido en lo que ahora interesa:

“Respecto a las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública, todas ellas serán contestadas por esta Delegación Territorial en el texto del pronunciamiento que ponga fin a este procedimiento de prevención ambiental. El texto íntegro de dicha Resolución será publicado en la Web de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul.

En cuanto a la segunda cuestión expuesta en su escrito, se le informa que, conforme al Decreto 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada y se modifica el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, con fecha 14/11/2022 se emitió el preceptivo Dictamen Ambiental y, posteriormente, se concedió trámite de audiencia a las personas o entidades interesadas, para que formularan las alegaciones y observaciones que consideraran oportunas. En relación a lo anterior, [nombre y apellidos] a la fecha de este escrito no está considerado persona interesada en el presente procedimiento administrativo”.

3. El 17 de febrero de 2023 la entidad reclamada en contestación al oficio de requerimiento de información de 10 de febrero de 2023 de este Consejo presenta escrito de respuesta, en el que manifiesta lo siguiente, en lo que ahora interesa:

«(...) Se indica que a tenor de lo dispuesto en la Disposición adicional primera “Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que en su párrafo segundo establece 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 en su párrafo tercero “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 ” se considera de aplicación a la citada solicitud el procedimiento previsto en el título II de la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental en relación a lo dispuesto 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.

No obstante se informa que se ha contestado el 16 de febrero de 2023 al interesado sobre su escrito relativo al procedimiento de solicitud de Modificación Sustancial de la Autorización Ambiental Integrada de las



instalaciones de [se cita empresa]. en Huelva como consecuencia del Proyecto de Clausura y Restauración de las Balsas de Fosfoyesos (Expediente AAI/HU/039/M3), indicándole:

“Respecto a las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública, todas ellas serán contestadas por esta Delegación Territorial en el texto del pronunciamiento que ponga fin a este procedimiento de prevención ambiental. El texto íntegro de dicha Resolución será publicado en la Web de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul.

En cuanto a la segunda cuestión expuesta en su escrito, se le informa que, conforme al Decreto 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada y se modifica el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, con fecha 14/11/2022 se emitió el preceptivo Dictamen Ambiental y, posteriormente, se concedió trámite de audiencia a las personas o entidades interesadas, para que formularan las alegaciones y observaciones que consideraran oportunas. En relación a lo anterior, [nombre y apellidos] a la fecha de este escrito no está considerado persona interesada en el presente procedimiento administrativo».

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) LTPA, al ser la entidad reclamada la Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.
2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con el artículo 48.1. b) LTPA.
3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, “[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre la competencia para conocer una reclamación en materia medioambiental.

Este Consejo debe realizar una apreciación complementaria a su competencia para conocer esta reclamación. Hasta la fecha, las reclamaciones que versaban sobre materias objeto de 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, LAIMA) y en las que alguna de las partes invocaba expresamente este régimen jurídico, eran inadmitidas por este organismo de control (por todas, la Resolución 656/2021, de 1 de octubre). El fundamento de esta inadmisión se encontraba en la aplicación de la Disposición adicional cuarta, apartados segundo y tercero, LTPA, idéntica en su redacción a la Disposición adicional primera LTAIBG



Disposición adicional cuarta. Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.

1. 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.

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.

Así, este Consejo consideraba que la LAIMA establecía un régimen específico completo de acceso a la información, y como tal, regulaba de un sistema de recursos específico, concretamente en su artículo 20. De hecho, el apartado tercero de la citada Disposición adicional incluía expresamente la normativa de acceso a la información ambiental.

La consideración de una regulación como un régimen jurídico específico venía determinada tanto por nuestra doctrina como por los distintos pronunciamientos de los juzgados y tribunales interpretando la Disposición adicional primera LTAIBG, de carácter básico e idéntica a la Disposición Adicional cuarta LTPA. Así, el Tribunal Supremo en sentencia 1338/2020, de 15 de octubre, exigía como requisitos para la aplicación de la Disposición adicional que:

El desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

Servía igualmente como referente hermenéutico el Criterio Interpretativo 8/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública. Con base en estos fundamentos, el Consejo había inadmitido las reclamaciones sobre peticiones de información que dispusieran de un régimen específico de acceso.

La interpretación de las citadas disposiciones adicionales se ha modificado por recientes pronunciamientos del Tribunal Supremo dictados en recursos de casación. El Tribunal ha considerado que la aplicación supletoria de la normativa de transparencia se produce tanto cuando existe un régimen específico de acceso completo, como cuando existe un régimen específico parcial. La Sentencia 483/2022, de 7 de febrero, indica expresamente, reiterando la postura de las Sentencias de 8 de marzo de 2021 y 18 de marzo de 2021:

La doctrina que se establece en la sentencia transcrita, en el sentido de que determinadas regulaciones



sectoriales que afectan en parte al derecho de acceso a la información parciales no constituyen un régimen alternativo que desplace a la Ley de Transparencia, la hemos reiterado posteriormente en varias ocasiones, como las sentencias de 10 de octubre de 2020 (RC 3846/2019), 19 de noviembre de 2020 (RC 4614/2019), 29 de diciembre de 2020 (RC 7045/2019) y 25 de enero de 2021 (RC 6387/2019).

Debemos ahora avanzar en la determinación del alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia, precisando qué debemos entender por un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia. Así, hemos de aclarar, en primer lugar, que sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. La disposición adicional primera dispone literalmente lo contrario, tanto en el apartado 2 como en el tercer apartado, que se refiere de forma expresa al carácter supletorio de la Ley de Transparencia en el sector medioambiental, que tiene un régimen específico de acceso a la información de rango legal en la Ley 27/2006, de 18 de julio.

Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia, en diversos ámbitos sectoriales, de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en estos casos, aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Transparencia, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial.

Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es el de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria”.

De esta doctrina se desprende que aunque exista un régimen jurídico específico de acceso, la Ley de Transparencia mantiene su aplicación supletoria en lo no previsto, y por ello, si la regulación específica no establece lo que podríamos denominar un “régimen propio y específico de recursos” adaptado a la naturaleza de la materia de que se trate, resultará de aplicación supletoria el artículo 24 de la LTAIBG y será admisible la



reclamación prevista en el mismo, cuya resolución compete a este Consejo. Esto es, la competencia del Consejo para conocer de la reclamación no depende de que exista o no un régimen específico de acceso, sino de que la regulación específica, completa o parcial, del acceso, prevea un sistema de recursos.

Una nueva sentencia del Tribunal Supremo ha concretado esta doctrina en el caso de solicitudes de información presentadas por electos locales al amparo de la normativa de régimen local. La Sentencia 312/2022, de 10 de marzo, interpreta que los organismos de control son competentes para conocer de las reclamaciones presentadas por concejales frente a resoluciones de acceso a información solicitada en ejercicio de su cargo. La sentencia reconoce que la existencia de un régimen específico de acceso, como el previsto en la normativa de régimen local, no excluye la presentación y tramitación de reclamaciones ante los organismos de control de la transparencia:

“(...) Examinando los preceptos citados de la normativa sobre régimen local en materia de acceso a la información de los miembros de las corporaciones locales (artículos 77 LBRL y 14 a 16 ROF) a la luz de la jurisprudencia que delimita el significado y alcance de la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, bien puede decirse que la normativa de régimen local contiene una regulación que desarrolla el derecho de acceso a la información en dicho ámbito por parte de los miembros de la corporación local. Lo que, a efectos de lo establecido en la citada disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013 significa que dicho régimen específico habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, siendo esta de aplicación supletoria.

Ahora bien, aunque la Diputación Provincial recurrente dedica el núcleo de su argumentación a señalar que la regulación contenida en la normativa de régimen local (artículos 77 LBRL y 14 a 16 del ROF) contiene un régimen específico y completo del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación, la cuestión que debemos resolver no es esa en realidad, pues, como ya hemos señalado, debe aceptarse si dificultad que, en efecto, esos preceptos de la normativa de régimen local albergan una regulación pormenorizada del derecho de acceso a la información en dicho ámbito, tanto en la vertiendo sustantiva como en la procedimental. Por ello, la cuestión a dilucidar es otra y consiste en determinar si la existencia de esa regulación específica en la normativa sobre el régimen local excluye la aplicación de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno; y, más en concreto, si debe considerarse excluida la posibilidad de que contra la resolución que dicte el correspondiente órgano de la Administración Local -en este caso, la Diputación Provincial de Girona- cabe interponer la reclamación que se regula en los artículos 24 de la Ley estatal 19/2013 y 39 y siguientes de la Ley catalana 19/2014.

Como vimos en el antecedente cuarto, la Diputación Provincial recurrente sostiene que regulación contenida en la normativa sobre el régimen local incluye un régimen de recursos que el miembro de la Corporación puede interponer cuando ve denegado su derecho de acceso a la información y que son el recurso potestativo de reposición y el recurso contencioso-administrativo, además del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona (artículos 114 a 121 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa) y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Según la recurrente, la existencia de ese régimen de recursos excluye la posibilidad de que el miembro de la Corporación Local que



considera vulnerado su derecho de acceso a la información interponga la reclamación prevista en la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno, pues admitir esta vía de reclamación -argumenta la Diputación recurrente- supone aceptar lo que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno denomina técnica del "espiguelo", consistente en seleccionar los aspectos más favorables de dos cuerpos normativos distintos para dotarse así de un régimen jurídico ad hoc, lo que resulta contrario al principio de seguridad jurídica (cita la recurrente resoluciones del CTBG de 20 de diciembre de 2016 -RT/282/2016- así como RT/719/2020). Pues bien, ese planteamiento no puede ser asumido. Veamos.

El artículo 23.1 de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno establece que "1. La reclamación prevista en el artículo siguiente tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común". La referencia que hace el precepto al artículo 107.2 de la Ley 30/1992 pone de manifiesto que la reclamación que se regula en la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno sustituye al recurso de alzada, lo que deja a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición. Y en esa misma línea se pronuncia la Ley catalana 19/2014, que, después de contemplar la posibilidad del recurso potestativo de reposición (artículo 38), pasa a regular la reclamación ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información pública (artículos 39 y siguientes).

Por tanto, la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno admite que la reclamación que en ella se regula pueda dirigirse contra el acto originario que deniega el acceso a la información o, en su caso, contra el acto que desestima el recurso potestativo de reposición que eventualmente se hubiera interpuesto contra aquél.

Por otra parte, es oportuno señalar que la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno (y en los artículos 39 y siguientes de la ley catalana 19/2014) es meramente potestativa, de manera que no constituye una carga para quien pretende acceder a la información, ni un paso previo obligado antes de acudir a la vía contencioso-administrativa, sino que la posibilidad de formular la reclamación se ofrece al interesado como una garantía a la que voluntariamente puede acogerse para la protección de su derecho.

Establecido lo anterior, debemos recordar que, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información << se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio>>. Pues bien, el alcance que atribuye a esta expresión la jurisprudencia de esta Sala, que antes hemos reseñado, lleva a concluir que el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que, con independencia de que se haga uso, o no, del recurso potestativo de reposición, contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (y, en el caso de Cataluña, en



los artículos 39 y siguientes de la ley autonómica 19/2014, de 29 de diciembre).

Por lo demás, en contra de lo que sostiene la Diputación recurrente, que invoca como respaldo de su tesis las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que ya hemos mencionado, esta viabilidad de la reclamación prevista en el artículo 24 de la Ley 19/2013 no es fruto de ninguna técnica de "espiguelo" normativo sino consecuencia directa de las previsiones de la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, como hemos visto, se contempla su aplicación supletoria incluso en aquellos ámbitos en los que existe una regulación específica en materia de acceso a la información, y, de otra parte, se establece que la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia y buen gobierno sustituye al recurso de alzada allí donde estuviese previsto (lo que no es el caso del ámbito local al que se refiere la presente controversia), dejando en cambio a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición".

En el caso de la información medioambiental, tal y como hemos indicado el artículo 20 LAIMA regula el régimen de recursos frente a actos que se entiendan contrarios a los derechos reconocidos en la Ley:

"El público que considere que un acto o, en su caso, una omisión imputable a una autoridad pública ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley en materia de información y participación pública podrá interponer los recursos administrativos regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y demás normativa aplicable y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa".

Pues bien, a la vista de los pronunciamientos judiciales indicados, este Consejo debe entender que la previsión del artículo 20 LAIMA habilita a este organismo a conocer de las reclamaciones presentadas frente a denegaciones del acceso a la información medioambiental. Y es que el régimen general de recursos de la normativa reguladora del procedimiento administrativo común (actualmente el Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, LPAC), al que se remite el citado artículo, incluye una previsión sobre la sustitución, vía ley, de los recursos de alzada y reposición por otros procedimientos de impugnación reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo (artículo 117.2 LPAC).

La reclamación regulada en el artículo 24 LTAIBG y 33 LTPA responde a las exigencias del citado artículo 117.1 LPAC, por lo que puede considerarse sustitutiva de los recursos de alzada o reposición frente a actos que puedan impedir el acceso a la información medioambiental. Y por ello, este Consejo tendrá competencias para conocerlas.

Esta interpretación se ve confirmada por otros pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre la naturaleza del derecho de acceso a la información pública y sobre el carácter y finalidad de los mecanismos de



impugnación. En la Sentencia 1422/2022, de 5 de abril, el Tribunal afirma:

“En efecto, partiendo como premisa del carácter básico de la normativa reguladora del procedimiento de reclamación que cabe instar ante el Consejo Estatal de Transparencia y Buen Gobierno o ante los Organismos de control que se creen en las Comunidades Autónomas, que constituye un cauce procedimental potestativo previo a emprender la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, que persigue reforzar las garantías del derecho de acceso a la información pública, y que se ampara en el título competencial que ostenta el Estado para regular las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas con el fin de garantizar a los administrados un tratamiento común ante estas, tal como se infiere de la sentencia del Tribunal Constitucional 104/2018, de 4 de octubre, ello nos lleva a entender, que no cabe que los ciudadanos de una determinada Comunidad Autónoma carezcan de la facultad de formular reclamaciones contra aquellas resoluciones de los Entes locales pertenecientes al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma adoptadas en materia de acceso a la información pública, ya que asumir dicha asimetría procedimental supondría una flagrante vulneración de los artículos 149.1.1 y 149.1.18 de la Constitución.

En este sentido, cabe significar que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, expuesto en la mencionada sentencia 104/2018, permite deducir con claridad que tanto el alcance subjetivo y objetivo sobre el que se proyecta el derecho de acceso a la información pública de la ley estatal, que evidencia un extenso desarrollo del principio constitucional de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos garantizado en el artículo 105 b) de la Constitución, como del propio procedimiento impugnatorio articulado ante el Consejo de transparencia estatal o ante el correspondiente Consejo Autonómico, tienen el carácter de normas básicas, al corresponder al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas así como el procedimiento administrativo común. Siendo el objeto de esta regulación reforzar la transparencia de la actividad administrativa y ampliar los instrumentos de control puestos a disposición de los ciudadanos para hacer efectivo la tutela de este derecho, no resulta coherente, desde la perspectiva constitucional y desde el prisma de la lógica de la acción administrativa de control, que dicho sistema pueda originar disfunciones en orden a la protección del derecho, que se revelen contrarias a la exigencia de garantizar un tratamiento común de los administrados frente a la totalidad de las Administraciones públicas que ejercen su actividad en un determinado territorio”.

En conclusión, este Consejo se considera entonces competente para conocer de las reclamaciones presentadas frente a resoluciones de solicitudes de acceso a la información ambiental, según la definición contenida en el artículo 2 LAIMA. En estos supuestos, y siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, resultará de aplicación preferente la regulación específica que regula el acceso. Esto es, la LAIMA y su normativa de desarrollo. Y supletoriamente, resultará de aplicación la normativa reguladora de la transparencia, LTAIBG y LTPA.

Tercero. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día



siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 10.2. c) LAIMA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse lo antes posible y, a más tardar, en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, con carácter general.

El artículo 10.2. c) LAIMA establece que las solicitudes se resolverán en el plazo de dos meses si el volumen y la complejidad de la información son tales que resulta imposible cumplir el plazo antes indicado, previa comunicación a la persona solicitante de la ampliación del plazo y las razones que lo justifican.

Sobre el silencio administrativo, la LAIMA no establece previsión alguna, por lo que resultaría de aplicación lo previsto en la LTAIBG. El artículo 20.4 LTAIBG establece que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 18 de diciembre de 2022, y la reclamación fue presentada el 01 de febrero de 2023. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Cuarto. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública.

1. Constituye “información ambiental” a los efectos de la legislación reguladora del acceso a la información ambiental, según el contenido del artículo 2.3 LAIMA:

“3. Información ambiental: 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).

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)

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)".

Según establece el artículo 3.1. a) LAIMA *"todos podrán ejercer los siguientes derechos en sus relaciones con las autoridades públicas, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y con lo establecido en el artículo 7 del Código Civil: 1) En relación con el acceso a la información: a) A acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede."*

2. Las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental se recogen en el artículo 13 LAIMA, que según su apartado cuarto, *"deberán interpretarse de manera restrictiva" y "Para ello, se ponderará en cada caso concreto el interés público atendido con la divulgación de una información con el interés atendido con su denegación"*.

Quinto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la petición de información fue el siguiente:

"Que se remitan informes dentro del proceso de participación en alegaciones sobre una Modificación Substancial de Autorización Ambiental Integrada, de forma que pudiéramos aportar nuevas alegaciones en ese trámite de Audiencia. Y se solicitaba como punto 2 la contestación a las Alegaciones remitidas en febrero de 2022".

Lo solicitado tiene encaje en el concepto de información ambiental recogido en el artículo 2 LAIMA. procede por tanto aplicar con carácter preferente la normativa de acceso a la información ambiental, y supletoriamente, la de transparencia.

2. Con la primera de las pretensiones el reclamante solicita la remisión de unos informes relacionados con el texto del "Acuerdo segundo" del Acuerdo de 22 de diciembre de 2021 de la Delegación Territorial de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, publicado en el BOJA de 5 de enero de 2022.

La entidad reclamada denegó el acceso argumentando que la persona solicitante no tenía la condición de interesada en el procedimiento del que se solicitaba la información.



Este Consejo no comparte los argumentos utilizados por la entidad, por los motivos que se indican a continuación.

En el Acuerdo de la Delegación Territorial de Desarrollo Sostenible en Huelva, de 22 de diciembre de 2021, de apertura de un periodo de información pública en el seno del procedimiento simplificado de Modificación Sustancial de la Autorización Ambiental Integrada del proyecto que se cita, se relacionan los órganos a los que se iban a realizar consultas (Ayuntamiento de Huelva, Consejería de Salud y Familias, Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico y Dirección General de la Costa y el Mar del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico). La solicitud de información formulada pretende tener acceso a las alegaciones o informes que hubieran podido emitir los citados órganos en el curso del referido procedimiento, por lo que debe concluirse que, conforme a lo dispuesto en los artículos 2.3 y 3.5 de la LAIMA, la información solicitada tiene la consideración de información ambiental y obra en poder de la autoridad pública por cuanto ha sido recibida por ella durante la tramitación del referido procedimiento.

La LAIMA considera que puede ser solicitante de información ambiental cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos, que solicite información ambiental, requisito suficiente para adquirir, a efectos de lo establecido en el Título II, la condición de interesado y reconoce en el artículo 3.1.a) el derecho de todos a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, *sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado*, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede.

No procede, por tanto, denegar el acceso al no disponer la persona solicitante de la condición de interesada en el procedimiento del que se solicita la información, ya que no es un requisito exigible a la vista del contenido de la normativa específica de aplicación. Por ello, este Consejo considera que la entidad reclamada no debió desestimar la reclamación por falta de acreditación de esta condición.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información ambiental, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna de las circunstancias que según el artículo 13 de la LAIMA podrían justificar la denegación de las solicitudes de información ambiental, este Consejo en virtud del artículo 3.1. a) 1 LAIMA y del principio de interpretación restrictiva de los motivos de denegación y ponderando el interés público atendido con la divulgación de la información solicitada con los motivos alegados por la entidad reclamada para resolver su denegación, estima que debe primar el acceso a la información ambiental y que debe estimar la presente reclamación.

3. En la solicitud de información formulada el 18 de diciembre de 2022, la persona reclamante expone que en fecha 3 de febrero pasado presentó un documento de Alegaciones sobre la AAI/HU/039/M3, en exposición pública y periodo de alegaciones, en tiempo y forma a través de presentación electrónica general, y que no ha recibido contestación a dichas alegaciones. En consecuencia solicita: *"2.- Nos sean contestadas la Alegaciones presentadas el 3 de febrero pasado como mejor proceda en derecho."*



Respecto a esta petición de información concurre una circunstancia que impide que este Consejo pueda entrar a resolver el fondo del asunto. Según establece el artículo 3.1 de la LAIMA todos podrán ejercer en sus relaciones con las autoridades públicas, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y con lo establecido en el artículo 7 del Código Civil, el derecho a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede. Esto supone que rige una regla general de acceso a la información ambiental que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, algunas de las circunstancias que permiten denegar las solicitudes de información.

Sin embargo, resulta imprescindible que la petición constituya "información ambiental" a los efectos de la legislación específica de aplicación. Concepto que, según se deduce de los apartados 3 y 5 del artículo 2 de la LAIMA, se circunscribe a toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las cuestiones relacionadas en el precitado artículo 2.3 y que las autoridades públicas posean y haya sido recibida o elaborada por ellas.

Pues bien, a la vista de la solicitud de información y de la anterior definición, es indudable que la pretensión de la persona reclamante resulta por completo ajena a esta noción de "información ambiental", toda vez que con la misma no se persigue acceder a documentos o contenidos que previamente posea la entidad reclamada, sino que esta realice una específica actuación (obtener contestación a las alegaciones que la persona reclamante alega haber formulado durante el trámite de información pública). Se nos plantea, pues, una cuestión que estaría más relacionada con el derecho de participación pública en materia de medio ambiente, pero que entendemos que queda fuera del ámbito objetivo del derecho de acceso a la información ambiental delimitado en la LAIMA, y por lo tanto de las competencias de este Consejo. Procede por tanto la inadmisión de la reclamación.

En cualquier caso, según manifiesta a este Consejo la entidad reclamada y así le fue informado a la persona reclamante: *"las alegaciones serán contestadas en el texto del pronunciamiento que ponga fin al procedimiento de prevención ambiental. El texto íntegro de dicha Resolución será publicado en la Web de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul"*, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada y se modifica el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, que en su apartado 4, referido a la resolución este tipo de procedimientos, dispone: *"La resolución por la que se otorga la autorización ambiental integrada se hará pública mediante la inclusión del anuncio de su concesión en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, así como la publicación de su contenido íntegro en la página web de la Consejería competente en materia de medio ambiente. Junto al contenido íntegro se publicará una memoria en la que se recojan los principales motivos y consideraciones en los que se basa la resolución administrativa, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública."*

Sexto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.



La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

“toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

Igualmente, el Considerando 26 afirma, respecto a la disociación:

“Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Los datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. Por lo tanto, los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación.”

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o



bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

“Remisión de informes dentro del proceso de participación en alegaciones sobre una Modificación Substantial de Autorización Ambiental Integrada (...)”.

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en el Fundamento Jurídico Quinto apartado segundo, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución

Segundo. Inadmitir la Reclamación en lo referente a la petición contenida en el Fundamento Jurídico Cuarto, apartado tercero.

Tercero. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.



EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.