

Expediente N° 199/2020
Informe N.º 6/2020

**CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Y BUEN GOBIERNO DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

COMISIÓN EJECUTIVA

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

D^a. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

D. Carlos Flores Juberías

D^a Sofia García Solís

En Valencia, a 10 de Junio de 2020

ASUNTO: Consulta relativa al acceso y obtención de copia de documentación municipal por interesados y terceros.

En respuesta a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Enguera con respecto al acceso y copia de documentación contenida en expedientes administrativos por interesados o terceros en sintonía con lo dispuesto en el artículo 42.1.d) de la Ley 2/2015, de 2 de Abril de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, mediante escrito presentado en fecha 18/12/2019, ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Comisión Ejecutiva de este Consejo emite el siguiente **INFORME**:

ANTECEDENTES

Primero.- En fecha 18/12/2019, con número de registro de entrada REGAGE19e00005593090 el Ayuntamiento de Enguera eleva al Consejo de Transparencia de la Comunitat Valenciana consulta sobre una serie de dudas respecto al acceso y copias de la documentación contenida en expedientes administrativos.

Segundo.- En dicha solicitud, el Ayuntamiento de Enguera solicitaba informe relativo a las pautas a seguir por la Administración consultante en las siguientes cuestiones:

- *La duda reside en la aplicación del procedimiento previsto en los artículos 17 a 20 de la Ley 19/2013, de 9 de Diciembre a aquellos supuestos en los que la solicitud la formule un interesado en el expediente y no un tercero. ¿El procedimiento determinado en estos preceptos de la LT para resolver una solicitud de acceso es el mismo en el caso de terceros que de interesados? ¿Debemos seguir los mismos tramites, incluida la audiencia establecida en el artículo 19.3?*
- *Para el caso de que no lo consideren de completa aplicación ¿Qué plazo tenemos para resolver las solicitudes de acceso, cuando se trata de interesados no de terceros? En este sentido en muchas ocasiones nos encontramos con que estos nos exigen visión inmediata de los expedientes, alegando que el artículo 53.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas les da derecho a ello.*
- *El derecho que reconoce el artículo 53.1a), referido a conocer en cualquier momento el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesado*

¿Otorga un derecho de acceso inmediato al expediente, o solo a que se manifieste por los órganos administrativos en qué fase se encuentra?

- *A mayor abundamiento entendemos que, aún en el caso de acceso inmediato, este derecho se debería compaginar con el deber municipal de dar protección a los datos personales de los titulares que obren en el mismo, de modo que, si bien el artículo 8 de la LOPD 2018 le exime de recabar consentimiento del titular para ceder sus datos al quedar habilitado el artículo 53.1.a) LPAC, el Ayuntamiento sí debe justificar en la decisión que adopte la ponderación del test del daño o bien disociar los datos personales que existan en el expediente en los términos del artículo 15 LT, por lo que difícilmente puede otorgarse acceso instantáneo al expediente .*
- *Teniendo en cuenta la seguridad jurídica que ofrece un informe de un órgano consultivo a la hora de resolver controversias en un tema tan relevante.*

A la vista de estos antecedentes y basándonos en la competencia atribuida en el Art. 42 d) de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (en adelante, Ley 2/2015) y en el Art. 82 e) del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, este Consejo da respuesta a la consulta planteada por el Ayuntamiento de Enguera según la siguiente argumentación:

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

PRIMERO.- Respecto de la cuestión relativa a si el procedimiento determinado en los artículos 17 a 20 de la Ley 19/2013 para resolver una solicitud de acceso es el mismo en el caso de terceros que de interesados, dicho procedimiento es relativo al procedimiento a seguir por cualquier ciudadano, sea o no interesado en el procedimiento, y viene concretado como derecho del ciudadano en general, en el artículo 13 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como los artículos 11 a 19 de la Ley 2/2015 de 2 de Abril de la Generalitat Valenciana, de Transparencia, Buen Gobierno y participación Ciudadana de la Generalitat Valenciana *“Cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, tiene derecho de acceso a la información pública, mediante solicitud previa y sin mas limitaciones que las contempladas la ley. Para el ejercicio de este derecho no será necesario motivar la solicitud ni invocar la ley”*

En cuanto a las posibles diferencias en el procedimiento, las solicitudes de acceso a la información contenida en procedimientos en trámite que presenten personas interesadas se tramitan y resuelven en principio en el marco del correspondiente procedimiento administrativo, aplicando la normativa reguladora de éste y por parte de su órgano responsable. En cambio, si quien presenta la solicitud de acceso a la misma información es una persona no interesada, el órgano competente para resolver es el previsto por la Ley 19/2013 LTAIPBG, que deberá hacerlo aplicando la normativa de transparencia, sin perjuicio de la participación del órgano competente sobre el procedimiento afectado.

En este sentido el CTBG ha venido admitiendo la reclamación si el procedimiento ha finalizado y las inadmite si está en curso, dejando entrever en sus resoluciones que si el procedimiento está en curso el cauce apropiado es la LPAC. A su vez, los preceptos de la LPAC no diseñan un procedimiento mas allá del derecho del interesado a obtener la información en cualquier momento.

Sin embargo, no parece adecuado que la aplicación del régimen de acceso establecido por la legislación de procedimiento administrativo pueda comportar que los interesados tengan un derecho de acceso a la documentación de los procedimientos en trámite menor de lo que les garantizaría la legislación de transparencia, sino más bien todo lo contrario, el derecho del interesado debe ser mayor o más reforzado. En este sentido se ha manifestado el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen

Gobierno de la Comunitat Valenciana y otras autoridades en la materia, al entender que en el interesado concurre, además de un interés público, un interés privado.

En este mismo sentido se ha manifestado también la GAIP en varios dictámenes, así el Dictamen 7/2016 concluyó: *“que, además, el acceso a la información que integra un procedimiento en trámite es, para las personas interesadas, manifestación de su derecho a la defensa de sus derechos e intereses, derecho que se puede amparar en el artículo 24 de la Constitución Española. Finalmente, también por razones de derecho positivo: cuando regula los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo, incluido el de acceder y obtener copia de los documentos contenidos, el artículo 53.1 LPAC empieza con los siguientes términos: “Además del resto de derechos previstos en esta Ley (uno de los cuales es el del artículo 13.d: el de acceso a la información pública, de acuerdo con la LTAIPBGE), los interesados en un procedimiento administrativo tienen los siguientes derechos (entre ellos el del apartado a: acceder y obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos correspondientes)”;* es decir: *además del derecho general de acceso a la información pública regulado por la legislación de transparencia, los interesados en un procedimiento administrativo tendrían un derecho que hay que suponer más intenso o reforzado de acceder a la documentación incluida en su procedimiento”*.

En conclusión, la existencia de estas dos regulaciones puede llevar a situaciones de concurrencia de solicitudes de acceso a una misma información incluida en un procedimiento en trámite, que eventualmente deban tramitar y resolver aplicando regímenes jurídicos diferentes, en función de si la persona solicitante tiene o no tiene la condición de interesado. A la vista de los términos de la legislación vigente, estas situaciones de concurrencia son difícilmente evitables, y las Administraciones afectadas deberán resolverlas con los mecanismos de coordinación que estimen pertinentes.

En cualquier caso, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, ha dejado claro en numerosas resoluciones que, independientemente de si el procedimiento seguido para el acceso a la información pública es la legislación de procedimiento administrativo, como si lo es la Ley 2/2015 o la ley 19/2013, es necesario garantizar que los interesados reciben al menos el mismo trato que los que no lo son.

SEGUNDO. - Respecto de la cuestión planteada sobre si el procedimiento y los trámites a seguir para resolver esa solicitud de acceso son los mismos independientemente de quien solicita el derecho de acceso sea un tercero o un interesado, incluida la audiencia establecida en el artículo 19.3?

Hay que tener en cuenta que la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 estableció que:

“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”.

La aplicación de la Disposición Adicional Primera mencionada ha sido objeto de numerosas controversias y el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana ha venido estimando las reclamaciones presentadas por los interesados al amparo de la Ley 2/2015 y estableciendo en numerosas resoluciones que *“la protección del derecho de acceso a la información queda singularmente reforzada y cualificada por la conexidad con el importante derecho de acceso al expediente por el interesado”*, tal y como refleja la resolución 46/2019 (Expte 166/2018) y numerosas resoluciones en las que la concurrencia de las posiciones jurídicas de ciudadano e interesado en

la solicitud de acceso respecto de un expediente conlleva un régimen especialmente privilegiado de acceso, de modo que la posición jurídica de interesado favorecerá las posibilidades de acceso a la información (CTCV Res. Expte 12/2016, 10.03.2017, Res. 01.07.2017 y Res Expte 68/2018) en tanto que como interesado ostenta un interés legítimo. En este mismo sentido, el Dictamen 7/2016 de la GAIP ha reconocido también el derecho de acceso del interesado como un derecho de acceso que califica como mayor o más reforzado.

A la vista de la legislación vigente, puede suceder que se produzca una concurrencia de solicitudes de acceso a una misma información incluida en un procedimiento en trámite que podrá tramitarse y resolverse aplicando regímenes jurídicos distintos en función de si la persona solicitante tiene o no la condición de interesado, y deben ser las Administraciones afectadas quienes las resuelvan o reconduzcan a la unidad con los mecanismos de coordinación que consideran oportunos.

Podemos concluir que las diferencias entre el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso regulado por la legislación de transparencia y acceso a la información pública y el que regula la normativa del procedimiento administrativo radican en que los órganos competentes para resolver pueden ser diferentes, en la interpretación o ponderación de los límites aplicables, que pueden llevar a un mayor acceso de las personas interesadas, y en el hecho de que el acceso de las personas interesadas, llevado a cabo según las normas reguladoras del procedimiento administrativo, puede tener consecuencias en relación con la tramitación y resolución del procedimiento en curso, mientras que los accesos amparados en la legislación de transparencia no podrían afectarlo.

Por último y respecto de la cuestión relativa al trámite de audiencia el informe 5/2017 de 29.06.2017 (Expte 110-2016) sobre la condición de interesados en un expediente administrativo en respuesta a una consulta ha aclarado que si un interesado ejerce el derecho de acceso al expediente (art.53.1a) Ley 39/2015, la Administración no está obligada a dar traslado para alegaciones a los posibles afectados en sus intereses en razón de los artículos 19.3 de la Ley 19/2013 y 15.5 de la Ley 2/2015, en tanto en cuanto la normativa administrativa de acceso al expediente no lo regula. Cuestión diferente sería si hubiera una reclamación ante el CTCV, en cuyo caso y en virtud del artículo 24.3 de la Ley 19/2013, el Consejo si que debe proceder a dar traslado a las personas afectadas para que presenten las alegaciones que estimen pertinentes.

TERCERO. - Respecto de la cuestión relativa a los plazos de resolución de la solicitud tratándose de interesados, no de terceros, el artículo 53 de la Ley 39/2015 establece un derecho de acceso inmediato al expediente. Es necesario en este punto tener en cuenta que este mismo precepto establece que quienes se relacionen con las administraciones públicas a través de medios electrónicos tendrán derecho a consultar la información en la sede electrónica de la citada Administración. Por tanto, la consulta del expediente por medios electrónicos va a suponer en la práctica la visualización y, por ende, la copia de los documentos electrónicos facilitados desde el mismo momento del acceso por medios electrónicos.

En cuanto a las personas que no se relacionan con la Administración por medios electrónicos el plazo que opera con carácter general respecto de las solicitudes de acceso, **sean o no interesados**, se encuentra regulado en el artículo 17 de la Ley 2/2015, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Generalitat Valenciana

“ 1. Las solicitudes de acceso a información pública, deberán resolverse y notificarse al solicitante y a los terceros afectados que lo hayan solicitado el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

2. En el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera, el plazo para resolver se podrá prorrogar por otro mes más, en cuyo caso previamente se notificará al solicitante.”

Este plazo, que opera con carácter general y debe entenderse aplicable a todas las solicitudes de acceso a la información, permite a los interesados conocer el tiempo máximo en que la Administración debe dar una respuesta a la solicitud presentada.

CUARTO. - Respecto de la cuestión planteada relativa al derecho que reconoce el artículo 53.1.a) referido a conocer en cualquier momento el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesado ¿Otorga un derecho de acceso inmediato al expediente, o solo a que se manifieste por los órganos administrativos en qué fase se encuentra?

El mismo precepto reconoce, no solo el derecho de acceso inmediato, sino también el derecho de los interesados a la obtención de copia de los documentos contenidos en el expediente.

QUINTO.- Respecto de la posible colisión entre el derecho de acceso y el derecho a la protección de datos, el artículo 15 de la Ley 19/2013, establece el procedimiento aplicable en el caso de que la documentación solicitada contenga datos personales, y efectivamente el órgano a quien se dirija la solicitud concederá o denegará el acceso a la información solicitada de forma razonada. En su apartado 4 el artículo 15 establece a su vez que no será necesaria la aplicación de lo establecido en el mismo si el acceso a la información se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas, por lo que si se ha producido dicha disociación no será necesaria la realización de la ponderación del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada. En este sentido la Resolución del Expediente 166/2018 del CTBGCV ha subrayado que a los interesados se les facilitan datos de mayor impacto o sensibilidad. En todo caso, el órgano encargado de facilitar la información deberá adoptar la resolución relativa al derecho de acceso teniendo en cuenta las características y circunstancias del caso concreto.

SEXTO. En todo caso, la información que pueda facilitarse deberá respetar los límites establecidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, es decir, no se facilitará cuando el acceso se vea afectado por uno o varios de los límites enumerados en el apartado 1 del artículo 14 de dicha Ley, y la limitación sea justificada, proporcionada a su objeto y finalidad de protección y haya tenido en cuenta las circunstancias del caso concreto, especialmente la concurrencia en el mismo de un interés superior que justifique su acceso.

Es cuanto se ha de informar a los efectos oportunos.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**



Ricardo García Macho