



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 26/09/2023  
HASH: 03d08896a6676b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-076277

**N/REF:** 1115-2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

**Información solicitada:** Actas de inspección y expedientes sancionadores abiertos a una empresa.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 30 de enero de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«ACTAS DE INSPECCIÓN Y POSIBLES EXPEDIENTES SANCIONADORES EN LOS AÑOS 2022 Y 2023, AL MERCANTIL PIZARRAS VERDE POL,S.L.U., CON CIF B-88223938, POR EXCAVACIONES EN EL DOMINIO PÚBLICO EN EL LUGAR DE LORIXE-POL-LUGO».

2. El MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO dictó resolución con fecha 3 de marzo de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

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

« (...) Actualmente están en tramitación unas actuaciones previas de las previstas en el artículo 55.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) contra la empresa Pizarras Verde Pol, S.L. por un supuesto desvío de cauce. (...) Dentro de esas actuaciones previas se encuentran distintas visitas e inspecciones realizadas por esta Comisaría de Aguas a la mercantil Pizarras Verde Pol, S.L. desde el año 2020, así como la denuncia presentada por (...) el 19/12/2022.

(...) Al no haber aún procedimiento incoado, no puede conculcarse del mismo los derechos de acceso y obtención de copia de la documentación obrante en el expediente por parte del interesado previsto por el artículo 53.1.a) de la LPAC.

(...) Por otra parte, y atendiendo a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el artículo 14.1 establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para, entre otros, la prevención investigación y sanción de los ilícitos administrativo. Es pues que, estando en actuaciones previas el expediente, permitir el acceso a documentos que obran en las mismas a un tercero que no es el investigado podría suponer un perjuicio a la investigación del presunto ilícito que se está investigando.

Asimismo, debe tenerse en cuenta el artículo 15.1 párrafo segundo que indica textualmente que “si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley”. Si se tiene en cuenta que las infracciones en materia de aguas no conllevan la amonestación pública al infractor, sino solamente una sanción económica (artículo 117 del Texto Refundido de la Ley de Aguas), el acceso a la información solo podrá autorizarse en caso de que cuente con consentimiento del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley. En el presente caso (...) no ha acreditado en su solicitud que sea afectado, tenga consentimiento del mismo o que esté amparado en alguna norma con rango de ley, pues en la única en la que podría ampararse, quesaría que tiene la condición de interesado, como se ha expuesto, no sería aplicable, pues solo podría considerarse como interesado de un procedimiento administrativo a partir del momento en el que se incoe, de oficio, el citado procedimiento, siendo que a día de la presente aún el mismo se encuentra en actuaciones previas.

*(...) Finalmente, cabe recordar que (...) consta como denunciante de los hechos, por lo que, conforme a lo dispuesto en el artículo 62.3 de la LPAC, finalizadas las actuaciones previas se comunicará al denunciante la incoación o no incoación del expediente sancionador, momento a partir del cual podrá solicitar la condición de interesado, y si así le es reconocida, proceder al acceso de la documentación solicitada, y que actualmente consta en las actuaciones previas. (...)».*

3. Mediante escrito registrado el 15 de marzo de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

*«Comenta la Confederación que se están realizando actuaciones previas por un supuesto desvío de cauce. Dicho desvío de cauce está realizado desde hace 25 años y la excavación en el dominio público hidráulico se viene realizando desde el año 1974. Creo que no caben diligencias previas».*

4. Con fecha 27 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 10 de mayo de 2023 se recibió respuesta en la que el Ministerio se ratificaba en el contenido de la resolución.
5. El 18 de mayo de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. En el momento de elaborarse la presente resolución no se han recibido alegaciones.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en

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

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

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

aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)<sup>6</sup> el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a las actas de inspección y a los expedientes sancionadores abiertos a una empresa concreta derivados de la realización de excavaciones en terrenos de dominio público en una localidad de la provincia de Lugo.

El Ministerio requerido dictó resolución en la que, en lo que aquí interesa, acuerda denegar el acceso por considerar que concurre el límite establecido por el artículo 14.1.e) LTAIBG, ya que sería susceptible de afectar a la investigación de la comisión de eventuales ilícitos. Aclara que el procedimiento sancionador no ha sido incoado y que actualmente se tramitan unas actuaciones previas en las que constan una serie de inspecciones realizadas y la denuncia presentada por el propio reclamante.

---

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

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

Además, el Ministerio invoca también el límite del artículo 15.1 LTAIBG, por incluir datos personales especialmente protegidos, como son los datos de infracciones que no conllevan amonestación pública.

4. Centrado el asunto en los términos expuestos, procede verificar la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG que invoca el Ministerio en relación directa con el hecho de que se estén tramitando las diligencia previas previstas en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) a fin de aclarar los hechos y decidir sobre la pertinencia de la incoación de un expediente sancionador —pues el Ministerio ha aclarado que, por el momento, no se ha incoado ninguno—.

Sobre este particular no puede desconocerse que existe ya una consolidada doctrina del Consejo favorable al acceso por parte del denunciante a las actuaciones previas cuando el resultado de estas ha sido su archivo —en este sentido, y entre otras, las resoluciones R/ 78/2021, de 26 de julio, R CTBG 589/2023, de 20 de julio y R CTBG 296/2023, de 26 de abril— remarcándose el interés público de dicho acceso como medio para controlar esa decisión que pone fin al procedimiento.

No concurre sin embargo la circunstancia del archivo en este caso en la medida en que, en el momento de presentarse la solicitud de acceso a la información, las diligencias se estaban tramitando y no se había adoptado ninguna resolución (sea de archivo, sea de incoación de procedimiento sancionador). De ahí que, a juicio de este Consejo, resulta aplicable el límite del artículo 14.1.e) LTAIBG invocado por el Ministerio, cuya previsión responde, precisamente, a la necesidad de garantizar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario —en la línea del artículo 3.1.c) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos que prevé como límite al acceso «*la protección de la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades penales*»—. Se trata, en efecto, de evitar que el acceso a la información pueda ser perjudicial a las investigaciones o conducir a la destrucción de pruebas o entre otros extremos. A estos efectos, resulta relevante el elemento temporal pues, en la medida en que se estén llevando a cabo tales diligencias de investigación en el momento en que se solicita el acceso (como aquí acontece), existe un riesgo cierto de que tales diligencias se entorpezcan o se frustren.

5. Lo anterior no obsta, sin embargo, tal como se puso de manifiesto en la citada resolución R/78/2021 de este Consejo, a que el reclamante vuelva a solicitar en un futuro el contenido de las actuaciones previas en caso de que concluyan con una decisión de archivo, pues en ese caso el interés público en el acceso a la información *«viene marcado por su utilidad para conocer cómo se toman por los correspondientes órganos administrativos las decisiones relativas al ejercicio de una potestad reglada como es la disciplinaria, y, más en concreto, cómo se adopta la decisión de archivar una denuncia o iniciar un procedimiento sancionador, existiendo un especial interés público en fiscalizar aquellas decisiones que conducen al archivo por cuanto de no existir ningún instrumento de control o de rendición de cuentas podría acabar adquiriendo carácter discrecional una potestad que no lo es»*.
6. A lo hasta ahora expuesto se suma que el interesado, en su reclamación ante este Consejo, no cuestiona la aplicación del límite y el resto de consideraciones jurídicas vertidas en la resolución sobre el acceso, sino que muestra su discrepancia respecto de la necesidad de llevar a cabo esas diligencias previas (*«creo que no caben diligencias previas»*) en la medida en que, según alega, el desvío de cauce se produjo hace veinticinco años y la excavación que se reputa contraria a derecho se viene realizando desde el año 1974; consideraciones, sin embargo, que exceden de la competencia de este Consejo circunscrita al ámbito de la tutela del ejercicio del derecho de acceso a la información.
7. En conclusión, considera este Consejo que la denegación del acceso a la información en el momento en que ha sido solicitada se encuentra justificada y resulta razonable, al apreciarse la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG, por lo que procede desestimar la reclamación sin necesidad de examinar la posible aplicación del artículo 15 LTAIBG, también invocado —debiéndose recordar, en cualquier caso, que las disposiciones relativas a la protección de datos de carácter personal se proyectan, únicamente, sobre las personas físicas y no sobre las personas jurídicas, tal como reitera la reciente Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 4 de mayo de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:1946)—.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>8</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>