

Expedient núm. 199/2020
Informe núm. 6/2020

CONSELL DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA I BON GOVERN DE LA COMUNITAT VALENCIANA

COMISSIÓ EXECUTIVA

President: Sr. Ricardo García Macho

Vocals:

Sra. Emilia Bolinches Ribera

Sr. Lorenzo Cotino Hueso

Sr. Carlos Flores Juberías

Sra. Sofia García Solís

València, 10 de juny de 2020

ASSUMPTE: Consulta relativa a l'accés i obtenció de còpia de documentació municipal per persones interessades i terceres persones.

En resposta a la consulta formulada per l'Ajuntament d'Enguera respecte a l'accés i còpia de documentació continguda en expedients administratius per persones interessades i terceres persones en sintonia amb el que es disposa en l'article 42.1.d) de la Llei 2/2015, de 2 d'abril de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, mitjançant escrit presentat en data 18/12/2019, davant el Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, la Comissió Executiva d'aquest Consell emet el següent **INFORME**:

ANTECEDENTS

Primer.- En data 18/12/2019, amb número de registre d'entrada REGAGE19e00005593090 l'Ajuntament d'Enguera eleva al Consell de Transparència de la Comunitat Valenciana consulta sobre una sèrie de dubtes respecte a l'accés i còpies de la documentació continguda en expedients administratius.

Segon.- En aquesta sol·licitud, l'Ajuntament d'Enguera sol·licitava informe relatiu a les pautes a seguir per l'Administració consultant en les qüestions següents :

- El dubte resideix en l'aplicació del procediment previst en els articles 17 a 20 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre a aquells supòsits en els quals la sol·licitud la formule una persona interessada en l'expedient i no un tercer. El procediment determinat en aquests preceptes de la LT per a resoldre una sol·licitud d'accés és el mateix en el cas de terceres persones que de persones interessades? Hem de seguir els mateixos tràmits, inclosa l'audiència establida en l'article 19.3?
- Per al cas que no ho consideren de completa aplicació, quin termini tenim per a resoldre les sol·licituds d'accés, quan es tracta de persones interessades no de tercers? En aquest sentit en moltes ocasions ens trobem que aquests ens exigeixen visió immediata dels expedients, al·legant que l'article 53.1 a) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques els dona dret a això.
- El dret que reconeix l'article 53.1a), que fa referència a conèixer en qualsevol moment l'estat de tramitació dels procediments en els quals tinguen la condició de persona interessada, atorga un dret d'accés immediat a l'expedient, o només al fet que es manifeste pels òrgans administratius en quina fase es troba?

- Per si no fos prou entenem que, encara en el cas d'accés immediat, aquest dret s'hauria de compaginar amb el deure municipal de donar protecció a les dades personals dels titulars que es troben en aquest, de manera que, si bé l'article 8 de la LOPD 2018 li exigeix de recaptar consentiment del titular per a cedir les seues dades en quedar habilitat l'article 53.1.a) LPAC, l'Ajuntament sí que ha de justificar en la decisió que adopte la ponderació del test del mal o bé dissociar les dades personals que existisquen en l'expedient en els termes de l'article 15 LT, per la qual cosa difícilment pot atorgar-se accés instantani a l'expedient .
- Tenint en compte la seguretat jurídica que ofereix un informe d'un òrgan consultiu a l'hora de resoldre controvèrsies en un tema tan rellevant.

A la vista d'aquests antecedents i basant-nos en la competència atribuïda en l'art. 42 d) de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana (d'ara en avant, Llei 2/2015) i en l'Art. 82 e) del Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desenvolupament de la Llei 2/2015, aquest Consell dona resposta a la consulta plantejada per l'Ajuntament d'Enguera segons l'argumentació següent:

FONAMENTACIÓ JURÍDICA

PRIMER.- Respecte de la qüestió relativa a si el procediment determinat en els articles 17 a 20 de la Llei 19/2013 per a resoldre una sol·licitud d'accés és el mateix en el cas de terceres persones que de persones interessades, aquest procediment és relatiu al procediment a seguir per qualsevol ciutadà, siga o no persona interessada en el procediment, i es concreta com a dret del ciutadà en general, en l'article 13 d) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, així com els articles 11 a 19 de la Llei 2/2015 de 2 d'abril de la Generalitat Valenciana, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Generalitat Valenciana “Qualsevol ciutadà o ciutadana, a títol individual o en representació de qualsevol organització legalment constituïda, té dret d'accés a la informació pública, mitjançant sol·licitud prèvia i sense mes limitacions que les contemplades en la llei. Per a l'exercici d'aquest dret no serà necessari motivar la sol·licitud ni invocar la llei ”

Quant a les possibles diferències en el procediment, les sol·licituds d'accés a la informació continguda en procediments en tràmit que presenten persones interessades es tramiten i resolen en principi en el marc del corresponent procediment administratiu, aplicant la normativa reguladora d'aquest i per part del seu òrgan responsable. En canvi, si qui presenta la sol·licitud d'accés a la mateixa informació és una persona no interessada, l'òrgan competent per a resoldre és el previst per la Llei 19/2013 LTAIPBG, que haurà de fer-ho aplicant la normativa de transparència, sense perjudici de la participació de l'òrgan competent sobre el procediment afectat.

En aquest sentit el CTBG ha anat admetent la reclamació si el procediment ha finalitzat i les inadmet si està en curs, deixant entreveure en les seues resolucions que si el procediment està en curs la via apropiada és la LPAC. Al seu torn, els preceptes de la LPAC no dissenyen un procediment més allà del dret de la persona interessada obtindre la informació en qualsevol moment.

No obstant això, no sembla adequat que l'aplicació del règim d'accés establert per la legislació de procediment administratiu pugua comportar que les persones interessades tinguen un dret d'accés a la documentació dels procediments en tràmit menor del que els garantiria la legislació de transparència, sinó més aviat tot el contrari, el dret de la persona interessada ha de ser major o més reforçat. En aquest sentit s'ha manifestat el Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern de la Comunitat Valenciana i altres autoritats en la matèria, en entendre que en la persona interessada concorre, a més d'un interès públic, un interès privat.

En aquest mateix sentit s'ha manifestat també la GAIP en diversos dictàmens, així el Dictamen 7/2016 va concloure: “que, a més, l'accés a la informació que integra un procediment en tràmit és, per a les persones

interessades, manifestació del seu dret a la defensa dels seus drets i interessos, dret que es pot emparar en l'article 24 de la Constitució Espanyola. Finalment, també per raons de dret positiu: quan regula els drets de les persones interessades en el procediment administratiu, inclòs d'accedir i obtenir còpia dels documents continguts, l'article 53.1 LPAC comença amb els següents termes: "A més de la resta de drets previstos en aquesta llei (un dels quals és el de l'article 13.d: el d'accés a la informació pública, d'acord amb la LTAIPBGE), les persones interessades en un procediment administratiu tenen els següents drets (entre ells el de l'apartat a: accedir i obtenir còpia dels documents continguts en els procediments corresponents)"; és a dir: a més del dret general d'accés a la informació pública regulat per la legislació de transparència, les persones interessades en un procediment administratiu tindrien un dret que cal suposar més intens o reforçat d'accedir a la documentació inclosa en el seu procediment“.

En conclusió, l'existència d'aquestes dues regulacions pot portar a situacions de concurrència de sol·licituds d'accés a una mateixa informació inclosa en un procediment en tràmit, que eventualment hagen de tramitar i resoldre aplicant règims jurídics diferents, en funció de si la persona sol·licitant té o no té la condició d'interessat. A la vista dels termes de la legislació vigent, aquestes situacions de concurrència són difícilment evitables, i les administracions afectades hauran de resoldre-les amb els mecanismes de coordinació que consideren convenients.

En qualsevol cas, aquest Consell de Transparència i Bon Govern de la Comunitat Valenciana, ha deixat clar en nombroses resolucions que, independentment de si el procediment seguit per a l'accés a la informació pública és la legislació de procediment administratiu, com si ho és la Llei 2/2015 o la llei 19/2013, és necessari garantir que les persones interessades reben almenys el mateix tracte que els que no ho són.

SEGON. - Respecte de la qüestió plantejada sobre si el procediment i els tràmits a seguir per a resoldre aquesta sol·licitud d'accés són els mateixos independentment de qui sol·licita el dret d'accés siga una tercera persona o una interessada, inclosa l'audiència establida en l'article 19.3?

Cal tindre en compte que la disposició addicional primera de la Llei 19/2013 va establir que:

“1. La normativa reguladora del corresponent procediment administratiu serà l'aplicable a l'accés per part dels qui tinguen la condició de persones interessades en un procediment administratiu en curs als documents que s'integren en aquest.

2. Es regiran per la seua normativa específica, i per aquesta llei amb caràcter supletori, aquelles matèries que tinguen previst un règim jurídic específic d'accés a la informació.

3. En aquest sentit, aquesta llei serà aplicable, en el no previst en les seues respectives normes reguladores, a l'accés a la informació ambiental i a la destinada a la reutilització”.

L'aplicació de la disposició addicional primera esmentada ha sigut objecte de nombroses controvèrsies i el Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern de la Comunitat Valenciana ha estat estimant les reclamacions presentades per les persones interessades a l'empara de la Llei 2/2015 i establint en nombroses resolucions que “la protecció del dret d'accés a la informació queda singularment reforçada i qualificada per la connexitat amb l'important dret d'accés a l'expedient per la persona interessada”, tal com reflecteix la resolució 46/2019 (exp. 166/2018) i nombroses resolucions en les quals la concurrència de les posicions jurídiques de ciutadà/na i la persona interessada en la sol·licitud d'accés respecte d'un expedient comporta un règim especialment privilegiat d'accés, de manera que la posició jurídica de persona interessada afavorirà les possibilitats d'accés a la informació (CTCV Res. exp.12/2016, 10.03.2017, Res. 01.07.2017 i Res. exp. 68/2018) en tant que com a persona interessada té un interès legítim. En aquest mateix sentit, el Dictamen 7/2016 de la GAIP ha reconegut també el dret d'accés de la persona interessada com un dret d'accés que qualifica com a major o més reforçat.

A la vista de la legislació vigent, pot succeir que es produïska una concurrència de sol·licituds d'accés a una mateixa informació inclosa en un procediment en tràmit que podrà tramitar-se i resoldre's aplicant règims jurídics diferents en funció de si la persona sol·licitant té o no la condició de persona interessada, i han de ser les administracions afectades les qui les resolguen o reconduïsquen a la unitat amb els mecanismes de coordinació que consideren oportuns.

Podem concloure que les diferències entre el procediment d'exercici del dret d'accés regulat per la legislació de transparència i accés a la informació pública i el que regula la normativa del procediment administratiu radiquen en el fet que els òrgans competents per a resoldre poden ser diferents, en la interpretació o ponderació dels límits aplicables, que poden portar a un major accés de les persones interessades, i en el fet que l'accés de les persones interessades, dut a terme segons les normes reguladores del procediment administratiu, pot tindre conseqüències en relació amb la tramitació i resolució del procediment en curs, mentre que els accessos emparats en la legislació de transparència no podrien afectar-ho.

Finalment i respecte de la qüestió relativa al tramite d'audiència l'informe 5/2017 de 29.06.2017 (exp. 110-2016) sobre la condició de les persones interessades en un expedient administratiu en resposta a una consulta ha aclarit que si una persona interessada exerceix el dret d'accés a l'expedient (art.53.1a) Llei 39/2015, l'Administració no està obligada a donar trasllat per a al·legacions als possibles afectats en els seus interessos en raó dels articles 19.3 de la Llei 19/2013 i 15.5 de la Llei 2/2015, mentre la normativa administrativa d'accés a l'expedient no el regula. Qüestió diferent seria si hi haguera una reclamació davant el CTCV, i en aquest cas i en virtut de l'article 24.3 de la Llei 19/2013, el Consell si que ha de procedir a donar trasllat a les persones afectades perquè presenten les al·legacions que consideren convenients.

TERCER. - Respecte de la qüestió relativa als terminis de resolució de la sol·licitud tractant-se de persones interessades, no de terceres persones, l'article 53 de la Llei 39/2015 estableix un dret d'accés immediat a l'expedient. És necessari en aquest punt tindre en compte que aquest mateix precepte estableix que qui es relacionen amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics tindran dret a consultar la informació en la seua electrònica de l'esmentada administració. Per tant, la consulta de l'expedient per mitjans electrònics suposarà en la practica la visualització i, per tant, la còpia dels documents electrònics facilitats des del mateix moment de l'accés per mitjans electrònics.

Quant a les persones que no es relacionen amb l'Administració per mitjans electrònics el termini que opera amb caràcter general respecte de les sol·licituds d'accés, **siguen o no persones interessades**, es troba regulat en l'article 17 de la Llei 2/2015, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Generalitat Valenciana

“ 1. Les sol·licituds d'accés a informació pública, hauran de resoldre's i notificar-se a les persones sol·licitants i als tercers afectats que l'hagen sol·licitat en el termini màxim d'un mes des de la recepció de la sol·licitud per l'òrgan competent per a resoldre.

2. En el cas que el volum o la complexitat de la informació sol·licitada el requerisca, el termini per a resoldre es podrà prorrogar per un altre mes més, i en aquest cas prèviament es notificarà a la persona sol·licitant.”

Aquest termini, que opera amb caràcter general i ha d'entendre's aplicable a totes les sol·licituds d'accés a la informació, permet a les persones interessades conèixer el temps màxim en què l'Administració ha de donar una resposta a la sol·licitud presentada.

QUART. - Respecte de la qüestió plantejada relativa al dret que reconeix l'article 53.1.a) referit a conèixer en qualsevol moment l'estat de tramitació dels procediments en els quals tinguen la condició de persona interessada, atorga un dret d'accés immediat a l'expedient, o només al fet que es manifeste pels òrgans administratius en quina fase es troba?

El mateix precepte reconeix, no sols el dret d'accés immediat, sinó també el dret de les interessades a l'obtenció de còpia dels documents continguts en l'expedient.

CINQUÉ.- Respecte de la possible col·lisió entre el dret d'accés i el dret a la protecció de dades, l'article 15 de la Llei 19/2013, estableix el procediment aplicable en el cas que la documentació sol·licitada continga dades personals, i efectivament l'òrgan a qui es dirigeixca la sol·licitud concedirà o denegarà l'accés a la informació sol·licitada de forma raonada. En el seu apartat 4 l'article 15 estableix al seu torn que no serà necessària l'aplicació del que s'estableix en el mateix si l'accés a la informació s'efectua prèvia dissociació de les dades de caràcter personal de manera que s'impedisca la identificació de les persones afectades, per la qual cosa si s'ha produït aquesta dissociació no serà necessària la realització de la ponderació de l'interés públic en la divulgació de la informació i els drets dels afectats les dades dels quals apareguen en la informació sol·licitada. En aquest sentit la Resolució de l'expedient 166/2018 del CTBGCV ha subratllat que a les persones interessades se'ls faciliten dades de major impacte o sensibilitat. En tot cas, l'òrgan encarregat de facilitar la informació haurà d'adoptar la resolució relativa al dret d'accés tenint en compte les característiques i circumstàncies del cas concret.

SISÉ. En tot cas, la informació que puga facilitar-se haurà de respectar els límits establits en els articles 14 i 15 de la Llei 19/2013, és a dir, no es facilitarà quan l'accés es veja afectat per un o diversos dels límits enumerats en l'apartat 1 de l'article 14 d'aquesta llei, i la limitació siga justificada, proporcionada al seu objecte i finalitat de protecció i haja tingut en compte les circumstàncies del cas concret, especialment la concurrència en aquest d'un interès superior que justifique el seu accés.

Cosa que s'informa als efectes oportuns.

**EL PRESIDENT DEL CONSELL DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA I BON GOVERN**



Ricardo García Macho