

## **Reclamación 14/2017**

**ACUERDO AR 14/2017, de 9 de octubre de 2017, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante el Servicio de Energía, Minas y Seguridad Industrial del Gobierno de Navarra.**

### **Antecedentes de hecho**

1. El 24 de julio de 2017 el Consejo de Transparencia de Navarra recibió un escrito firmado por don xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, en representación de Kalaxka Elkarte, mediante el que formulaba una reclamación contra el escrito firmado por la jefa de la sección de asistencia jurídica del Departamento de Desarrollo Económico del Gobierno de Navarra, en el que se le deniega al solicitante el acceso al expediente sancionador abierto por el Servicio de Energías, Minas y Seguridad industrial contra Horgobisa, S.L. en el año 2010.

En la reclamación, interpuesta ante el Consejo de Transparencia de Navarra, se solicitaba que se permitiera al solicitante el acceso al expediente sancionador abierto por el Servicio de Energía, Minas y Seguridad Industrial contra Horgobisa, S.L. en el año 2010 y se le remitiera en formato electrónico a la dirección electrónica por él facilitada.

2. El 26 de julio de 2017 la Secretaria del Consejo de Transparencia de Navarra requirió a la Directora General de Industria, Energía e Innovación para que en el plazo de diez días hábiles facilitase al Consejo de Transparencia de Navarra el expediente administrativo, el informe y las alegaciones que considerara oportunas a los efectos de resolver la reclamación presentada.

3. El 7 de agosto de 2017 se recibió en el Consejo de Transparencia de Navarra, por correo electrónico, documentación e información aportada por la Directora General de Industria, Energía e Innovación. Dicha documentación consta de: 1) un informe de 1 de diciembre de 2008 de la Policía Foral, 2) un informe de 8 de marzo de 2009 de la Guardia Civil, inicio del expediente sancionador y su notificación,

3) las correspondientes alegaciones, 4) la Resolución 1588/2010 de la Directora General de Empresa, de archivo del expediente sancionador, 5) el inicio de un segundo expediente sancionador, 6) las correspondientes alegaciones, 7) el informe del Servicio de Energía, Minas, Telecomunicaciones y Seguridad Industrial, 8) la Resolución 290/2011, de 2 de febrero, de la Directora General de Empresa, de archivo del expediente sancionador y 9) la Resolución 404/2011, de 23 de febrero, de la Directora General de Empresa, por la que se concede la autorización de aprovechamiento de la escombrera de la cantera de mármol “Alberto”.

### **Fundamentos de derecho**

**Primero.** La reclamación presentada por don xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, en representación de Kalaxka Elkartea ante el Consejo de Transparencia de Navarra se dirige contra el escrito firmado por la jefa de la sección de asistencia jurídica del Departamento de Desarrollo Económico del Gobierno de Navarra. En dicho escrito se le deniega al solicitante el acceso al expediente sancionador abierto por el Servicio de Energías, Minas y Seguridad industrial contra Horgobisa, S.L. en el año 2010.

La reclamación se funda en los artículos 5.1 y 23 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.

**Segundo.** Con fecha de 19 de mayo de 2017 el ahora reclamante, solicitó al Servicio de Energía, Minas y Seguridad Industrial del Gobierno de Navarra acceso al expediente sancionador abierto por dicho Servicio contra Horgobisa, S.L. en el año 2010 tras la denuncia de la Guardia Civil de 8 de marzo de 2009. Se solicitaba por tanto la documentación relacionada con un procedimiento sancionador al amparo del artículo 5.1 de la Ley Foral 11/2012 que reconoce el derecho de cualquier ciudadano a acceder a la información pública que obre en poder de la Administración Pública.

**Tercero.** El 14 de junio de 2017 se contesta por la jefa de la sección de asistencia jurídica del Departamento de Desarrollo Económico del Gobierno de Navarra. La contestación fundamenta la denegación con dos argumentos. El primero se refiere al artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas (LPAC) que indica quienes pueden considerarse “interesados” en un procedimiento administrativo, y en el presente caso, afirma el escrito, la Asociación Kalaxka Elkartea no ostenta condición ni de interesada ni de denunciante en el procedimiento sancionador incoado contra Horgobisa, S.L. el 22 de

junio de 2010. Por ello, continúa, no puede ejercer el derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en el procedimiento, que el artículo 53.1. a) de la LPAC reconoce a las personas que tienen la condición de interesadas.

El segundo argumento, en el que se basa la denegación, se fundamenta en el artículo 23 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, conforme al cual el derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser limitado o denegado cuando en la divulgación de la información pueda resultar un perjuicio para” (...)c) *la prevención, investigación o sanción de las infracciones penales administrativas o disciplinarias*”. A la vista de eso, argumenta el escrito, tampoco puede ejercer el derecho de acceso a la información pública por tratarse de un procedimiento sancionador de una infracción administrativa.

**Cuarto.** Ante la denegación anterior, el reclamante solicita al Consejo de Transparencia de Navarra que intervenga y resuelva a favor del derecho de acceso a la información solicitada. Fundamenta su petición en dos motivos.

En el primero, alude a que, aunque la información solicitada se corresponda con la documentación de un procedimiento sancionador, no se puede limitar el acceso a la misma si de dicha divulgación no resulta un perjuicio para la prevención, investigación o sanción de la infracción.

En el segundo, alega que la Asociación en cuyo nombre actúa es parte interesada en el Expediente de explotación de la cantera Alberto, Expediente del Servicio de Energía, Minas y Seguridad Industrial con referencia SEMSI-SMI 22018 Alberto, y que el expediente sancionador de 22 de junio de 2010 al cual ha solicitado acceso, fue incoado por las infracciones cometidas en el transcurso de la explotación de la cantera Alberto, por lo que la Asociación debe ser considerada parte interesada.

**Quinto.** Conforme a lo establecido en la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, de modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, el Consejo de Transparencia de Navarra es el órgano independiente de control en materia de transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, que vela por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y que garantiza el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos. El Consejo es competente, desde el 10 de mayo de 2016, para conocer de las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información, emanadas, de las administraciones públicas de Navarra.

De acuerdo con la mencionada Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, compete al Consejo de Transparencia de Navarra resolver la reclamación presentada contra la denegación de la solicitud de acceso de información presentada. Para la resolución de la reclamación, ha de estarse a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

Como ya se ha indicado en otros acuerdos del Consejo de Transparencia de Navarra, en el ejercicio de sus funciones de control, este órgano tiene facultad para interpretar y aplicar todas aquellas leyes que reconozcan un derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública, así como cualesquiera otras leyes y normas que completen esas leyes de reconocimiento de derechos o que sirvan de complemento para garantizar los objetivos que se persigue de una mayor transparencia, el acceso y consulta de los documentos públicos por cualquier persona y de un más amplio conocimiento de la actividad pública por parte de la ciudadanía. En tal sentido, la labor del Consejo es velar por la transparencia de la actividad pública y resolver las reclamaciones de los ciudadanos en los casos en que estos no puedan acceder a documentos y contenidos de las Administraciones públicas de Navarra, interpretando y aplicando el ordenamiento jurídico en su unidad.

**Sexto.** Conforme al artículo 22 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, cualquier ciudadano o ciudadana, ya sea a título individual y en su propio nombre, ya sea en representación y en el nombre de las organizaciones legalmente constituidas en las que se agrupen o que los representen, tiene derecho a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, sin más limitaciones que las contempladas en esta Ley Foral. Para el ejercicio de este derecho no será necesario motivar la solicitud ni invocar esta Ley Foral. Por tanto, don xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, en representación de Kalaxka Elkarteá está legitimado para solicitar información. La reclamación se realiza dentro del plazo de un mes desde la denegación del acceso a la información.

Antes de resolver el fondo del asunto, procede indicar que las solicitudes de información pública deberán dirigirse a la unidad orgánica o entidad en cuyo poder se encuentre la información. De este modo, la solicitud de información pública se dirigió, de manera correcta, a la Dirección General de Industria, Energía e Innovación. En el ámbito de la Administración Pública se atribuye la competencia para resolver las solicitudes de información a los superiores jerárquicos de las unidades en cuyo poder se encuentre la misma, siempre que tengan atribuidas competencias resolutorias de

conformidad con las distintas normas reguladoras de las estructuras orgánicas. Sin embargo, la denegación del acceso provino a través de un escrito de la Jefa de Sección de Asistencia Jurídica, sin que nos conste que haya habido resolución en los términos señalados y exigido por el artículo 31 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.

**Séptimo.** Atendiendo ya a las razones en las que se fundamenta la denegación, estas no pueden ser consideradas. Los argumentos utilizados para fundamentar la denegación son, como se ha señalado más arriba, principalmente dos: la no condición de interesado del reclamante y los límites del art. 23 de la Ley Foral 11/2012.

La Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto así como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno permiten a cualquier ciudadano solicitar información pública sin exigir la condición de interesado, ni tampoco que tengan que motivar su solicitud.

Por otra parte, el límite contenido en el art.23 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, repetido de manera íntegra en el art. 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, referidos a que el acceso a la información pública podrá ser limitado o denegado cuando en la divulgación de la información pueda resultar un perjuicio para *la prevención, investigación o sanción de las infracciones penales administrativas o disciplinarias*, debe ser aplicado durante las concretas fases del procedimiento que describen los preceptos, esto es, en las fases de “prevención”, “investigación” y “sanción” y cuando el acceso a la información suponga un peligro para alguna de estas fases. Con esta limitación la Ley trata de garantizar la eficacia de la actuación pública tanto en materia de prevención como sobre investigaciones ya en marcha, y con respecto a excluir la información sobre la sanción misma se puede entender que obedece a consideraciones de tipo como las de protección de datos de carácter personal. No procede, por tanto, invocar dicho límite en nuestro caso porque el procedimiento que se reclama es un procedimiento que ya no está en curso, cerrado desde el año 2011, por lo que el acceso al mismo no puede perjudicar de ninguna manera ni su prevención, ni su investigación ni su sanción.

La aplicación de los límites contenidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha sido reiteradamente interpretada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y ha

sido objeto del criterio interpretativo número 2 aprobado en junio de 2015. Dicha interpretación es perfectamente trasladable al art. 23 de la Ley Foral 11/2012 aplicable a nuestro caso. En el criterio mencionado se señala que en la interpretación del límite que nos ocupa es preciso hacer un test de daño, que acredite que efectivamente el acceso solicitado produciría un perjuicio, real y no hipotético, al bien jurídico que se pretende proteger con el límite –en nuestro caso la prevención, investigación o sanción del procedimiento- y un test del interés que garantice que no existe un interés superior que, aplicado al caso concreto, ampare que se conceda la información a pesar de que se produzca el perjuicio señalado.

En nuestro caso, no se puede acreditar que el acceso a la información provoque un daño a la prevención, investigación o sanción del procedimiento por estar este cerrado (en este sentido véase Resolución de 30 de marzo de 2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Resolución de 25 de agosto de 2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; Resolución de la Comisión de Transparencia de Castilla y León de 8 de julio de 2016; Resolución del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia de 20 de diciembre de 2016; Comissió de Garantia del Dret D'Accés a la Informació Pública 87/2017, de 16 de marzo).

**Octavo.** Tampoco parece relevante el hecho de que el reclamante no sea interesado, conforme al art. 4 de la Ley 39/2015 (LPAC). Si bien es cierto que el artículo 53.1. a) de la LPAC reconoce solo a las personas que tienen la condición de interesadas el derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en el procedimiento, se debe interpretar que tal derecho se refiere a procedimientos en curso y no a procedimientos ya cerrados en los que debe primar el interés público de la transparencia informativa. (Véase Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 30 de marzo de 2016; Resolución de la Comisión de Transparencia de Castilla y León de 8 de julio de 2016). Una autorizada doctrina administrativa viene criticando desde antiguo el excesivo secretismo de los procedimientos sancionadores y disciplinarios porque cabe la sospecha de que con estas limitaciones de acceso no se esté protegiendo al sancionado, sino más bien evitando el conocimiento público de determinadas actuaciones administrativas.

**Noveno.** Por último procede recordar que en este caso estamos ante la solicitud de un expediente sancionador referido exclusivamente a una persona jurídica, por lo que no cabría invocar la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y los límites en ella contemplados. En todo

caso, en el supuesto de que obraran datos de carácter personal en el expediente solicitado, éstos deberán ser disociados o anonimizados.

Por todo lo expuesto, siendo ponente Inés Olaizola Nogales, el Consejo de Transparencia de Navarra, previa deliberación y por unanimidad de conformidad con lo dispuesto en la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, modificada por la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril,

### **Acuerda:**

**1º** Estimar la reclamación formulada por don xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, en representación de la Asociación Kalaxka Elkartea, contra el escrito firmado por la jefa de la sección de asistencia jurídica del Departamento de Desarrollo Económico del Gobierno de Navarra en el que se le denegaba al solicitante el acceso al expediente sancionador abierto por el Servicio de Energías, Minas y Seguridad industrial contra Horgobisa, S.L. en el año 2010. Se reconoce por tanto su derecho de acceso a la información, de conformidad con lo que se determina en los fundamentos séptimo y octavo de esta Resolución.

**2º.** Dar traslado de este acuerdo a la Directora General de Industria, Energía e Innovación para que, dentro del plazo máximo legal de treinta días que fija el artículo 30 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, proceda a dar traslado de la información solicitada por el reclamante y, en todo caso, remita al Consejo de Transparencia de Navarra copia de los envíos de documentación realizados al reclamante en el plazo máximo de diez hábiles desde que se realicen, a fin de acreditar el debido cumplimiento de este acuerdo y de hacer efectivo, en la mayor medida posible, el derecho de acceso a la información pública que la ley reconoce al reclamante.

**3º.** Notificar este acuerdo a don xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx.

**4º.** Señalar que, contra este acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra recurso contencioso-administrativo en el plazo máximo de dos meses, contado desde el día siguiente al de la notificación del mismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

**5º.** Publicar este acuerdo en el espacio web del Consejo de Transparencia de Navarra, previa notificación a las partes y disociación de los datos de carácter personal que figuran en el mismo, para su general conocimiento.

**La Presidenta del Consejo de Transparencia de Navarra  
Nafarroako Gardentasunaren Kontseiluako Lehendakaria**

Socorro Sotés Ruiz  
Presidenta en funciones/ Jarduneko Lehendakaria