



Resolución 30/2025, de 14 de febrero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-447/2023 / Reclamación frente a la denegación parcial de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de la Junta de Castilla y León

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 10 de septiembre de 2023, tuvo entrada en el registro de la Junta de Castilla y León una solicitud de información pública dirigida por D. XXX a la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, cuyo objeto se formuló en los siguientes términos:

“Mediante el artículo 92 de la vigente Ley 14/2010 de Turismo de Castilla y León se crea el Registro de infractores en materia de turismo de la Comunidad de Castilla y León. Se solicita la siguiente información sobre la provincia de Burgos o sobre el total de la Comunidad si no existen datos por provincias:

Sobre personas jurídicas, que no tienen derecho a la protección de datos, la totalidad de la información que conste en el mencionado registro (infractor, infracción, clasificación, sanciones y cualquier otro que conste).

Respecto a personas físicas, únicamente número de infracciones, por clasificación de las mismas, y cifra total de las sanciones impuestas.

En el caso de que se vaya a denegar el acceso a lo solicitado en el punto 1, solicito que se valore la posibilidad de conceder acceso parcial únicamente a datos estadísticos (número de infracciones, etc.) sobre el mencionado registro”.

Con fecha 11 de septiembre de 2023, se confirmó por la Junta de Castilla y León la recepción de esta solicitud y se informó a D. XXX sobre su asignación a la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, iniciándose a partir de esta última el plazo de un mes para su resolución.



Segundo.- Con fecha 8 de noviembre de 2023, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos a la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 15 de febrero de 2024, se recibió la contestación de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte a nuestra solicitud de informe. A ella se adjunta la Orden de la citada Consejería por la que se resuelve la solicitud de acceso a la información pública formulada por el reclamante, junto con el informe de la Dirección General de Turismo relativo al ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León ejercido por aquel, así como la confirmación de la recepción de aquella por el reclamante el 8 de febrero de 2024.

En el informe de la Dirección General de Turismo se indica que *“se remiten los datos de Burgos relativos a los expedientes sancionadores incoados en todos los establecimientos y actividades turísticas durante el periodo 2019-2022 conforme a los datos de la Memoria del Plan de Inspección Turística 2019-2022 aprobado por Orden CYT/1436/2018, de 28 de diciembre”*.

En cuanto a la Orden de la Consejería, en su fundamento de derecho tercero se refiere a las personas jurídicas y señala que *“no cabe así la aplicación del artículo 15 de la LTAIPBG, en el acceso a la información referida a personas jurídicas a las que se refiere el primer apartado de la solicitud de D. XXX”*. Esta Orden señala en su fundamento de derecho cuarto lo siguiente:

“Cabe recordar que el Derecho Administrativo Sancionador se rige por los principios establecidos en el artículo 25 de la Constitución Española, a los que no es ajena la regulación del derecho de acceso establecida en la citada LTAIPBG. El artículo 25.1 de la Constitución Española consagra el principio de tipicidad en materia sancionadora (...). Así, en observancia de este principio, cuando la publicación de la sanción está tipificada en leyes especiales como sanción accesoria y la sanción no haya sido impuesta en este caso en particular, o cuando la sanción impuesta sea la reprobación o amonestación privada, la publicidad de la resolución sancionadora podría suponer la ejecución de una sanción accesoria no impuesta y su imposición de facto, sin el correspondiente procedimiento sancionador por un órgano competente. Ello supondría, en conclusión, la desnaturalización y agravamiento de la sanción, ya que una sanción de



reprensión privada, al hacerse pública, se transforma en una sanción de reprensión pública, que es distinta y para la cual no habría mediado el correspondiente procedimiento sancionador.

De acuerdo con lo anterior y sin entrar en el posible daño a los intereses económicos y comerciales de los terceros, la solicitud de acceso a determinados datos de personas jurídicas sancionadas afecta directamente al ámbito de la sanción de los ilícitos administrativos, uno de los límites al derecho de acceso contemplados en el artículo 14.1.e) y g) de la LTAIPBG. La investigación y sanción a la que alude este precepto legal no solo protege el interés público en sancionar, sino también el sancionar bien, y en concreto el interés, igualmente público, en que el procedimiento sancionador se produzca con todas las garantías en el presente o en el futuro, y sin traba alguna a la aportación de pruebas exculpatorias, sin temor a que esa información, más allá del ámbito sancionador, pudiese emplearse contra una entidad inspeccionada o sancionada en un momento pretérito.

En este sentido se ha expresado la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 1859/2022, de 18 de mayo (...) en materia de acceso a la información sobre sanciones impuestas a residencias de ancianos durante la pandemia de COVID-19 resolvió, corrigiendo a la GAIP, que el acceso ha de concederse con «exclusión de la entrega de información relativa al nombre de la residencia y a la identidad de la persona o entidad sancionadora y, por lo que se refiere a la ubicación geográfica, se proporcionará la información con un nivel de generalidad suficiente para evitar la identificación indirecta de la residencia sancionada.»

Le Ley 14/2010, de 9 de diciembre de Turismo de Castilla y León no contempla la sanción accesoria de publicación. (...), por lo que de acuerdo con lo anteriormente expresado, el acceso debe limitarse a lo que apuntaba el propio solicitante al final de su escrito de solicitud: los datos estadísticos (número de infracciones, etc.) sobre el mencionado registro.

Cabe recordar igualmente, según dispone el artículo 92.3 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, «una vez transcurrido el plazo de tres años para las infracciones muy graves, de dos años para las graves y de un año para las leves, o cuando por resolución judicial firme se anule la resolución sancionadora se procederá a la cancelación el Registro de la anotación de los antecedentes de los infractores».

El fundamento quinto de la misma Orden se dedica a la regulación de la reutilización de la información en el sector público conforme al contenido del artículo 9.6 de la ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla



y León, para terminar indicando en el fundamento sexto que procede la tramitación de la solicitud presentada por D. XXX y resolver en el siguiente sentido: *“estimar parcialmente la solicitud formulada, y que se facilite la información solicitada, de acuerdo con lo expresado en los Fundamentos de Derecho Tercero y Cuarto”*.

Cuarto.- Con fecha 9 de febrero, esto es, con anterioridad a la recepción del informe de la Consejería en esta Comisión, se recibió un escrito del reclamante confirmando la recepción de la Orden de la Consejería y destacando que *“únicamente se proporciona información estadística sobre expedientes incoados (y no sobre resoluciones sancionadoras) y se rechaza conceder el resto de la información solicitada”*.

Por ello, *“el reclamante desea mantener su reclamación, en tanto que no se le ha concedido acceso completo a lo solicitado. El reclamante también desea mostrar su rechazo al actuar de la Junta de Castilla y León, que resuelve la solicitud meses y meses después, una vez admitida ya a trámite la reclamación. Así, la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte introduce argumentos ex novo en su resolución extemporánea, que no constaban en la ficción de la desestimación por silencio, y que dificultan el proceder del reclamante”*.

A continuación, dedica el punto primero de su escrito al contenido del artículo 19.3 de la Ley 19/2013, indicando lo siguiente:

“(…) en este caso, de lo alegado por la Consejería en el Fundamento de Derecho Cuarto de la Resolución puede deducirse la afección a intereses o derechos de terceros. No consta en la Resolución que la JCYL haya cumplido con este precepto, por lo que procede subsanarlo (...). Para solucionar este error de la Junta de Castilla y León, (...), se abren dos posibilidades:

Que sea el Comisionado de Transparencia en que en cumplimiento del artículo 24.3ii de la Ley 19/2013 proceda a dar audiencia a los posibles terceros afectados, aunque no se haya cumplido con el 19.3 por parte de la Consejería (...)

Seguir el proceder del Consejo y Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución 255/2022. En ella, respecto a una solicitud de información de sanciones de trabajo, el CTBG entra en el fondo de la cuestión y lo que hace es ordenar al Ministerio retrotraer el procedimiento para que dé audiencia a los terceros afectados”.

El segundo punto del escrito se refiere a la distinción entre publicidad activa y acceso a la información pública indicando lo que a continuación se transcribe:

“La JCYL explica en su resolución que la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León no contempla la sanción accesoria de publicación pero, sin embargo, eso no es óbice para impedir el acceso a la información



relacionada con las sanciones de carácter leve por parte del reclamante. El derecho de acceso, que se establece en el artículo 105 CE, se desarrolla mediante el artículo 12 de la LTAIBG con vistas a asegurar la transparencia de la actividad pública y promover la rendición de cuentas (...). Por tanto, que la ley no obligue a publicar las sanciones por infracciones leves, graves y muy graves no significa que, ejerciendo el derecho de acceso, no se pueda obtener la información relacionada con las infracciones. Que la normativa autonómica establezca la obligación o no de dar publicidad a determinados supuestos no debe implicar una restricción en el ejercicio del derecho de acceso a otros documentos que también encajen dentro del concepto de información pública y cuya difusión no esté contemplada en dicha norma (...).

Por último, la JCYL menciona que «una vez transcurrido el plazo de tres años para las infracciones muy graves, de dos años para las graves y de un año para las leves, o cuando por resolución judicial firme se anule la resolución sancionadora se procederá a la cancelación en el Registro de la anotación de los antecedentes de los infractores». El hecho de que se elimine del registro la información pública no quita que esta siga en poder de la Consejería, o que se pueda proporcionar la que en el momento de extraer la información pública exista en el Registro”.

El punto tercero del escrito del reclamante señala lo siguiente:

“La Consejería menciona de igual manera los límites al derecho de acceso contemplados en el artículo 14.1.e) y g) de la LTAIPBG. La Consejería falla en la aplicación de dichos preceptos. Se solicita información pública únicamente de expedientes que ya han finalizado, no se solicita información de expedientes en curso. Difícilmente se puede dificultar la «prevención, investigación y sanción» en expedientes que en los que ya ha recaído resolución de sanción (...). En lo que respecto al apartado g), es del todo imposible que las «funciones administrativas de vigilancia, inspección y control» se vean perjudicadas por conocer el resultado de expedientes ya terminados. Existen múltiples resoluciones del Consejo de Buen Gobierno y Transparencia (y supongo que de este Comisionado también) en las que se estima conocer el resultado de sanciones.

Como el CTBG recuerda en múltiples de sus resoluciones, el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información, tal y como exige la



jurisprudencia, ya consolidada, del Tribunal Supremo – por todas, STS 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se añade la necesidad de que «los límites previstos se apliquen atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad», concluyendo que «solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013». La Consejería de Cultura, Turismo y Deportes simplemente menciona los límites 14.1.e y 14.1.g sin realizar ningún tipo de test de daño ni de test de interés público. En este caso, se vería que no existe ningún daño y que el interés público es superior (gran actualidad de la problemática de los apartamentos turísticos, por ejemplo).

Sobre la aplicación de los límites e) y g) del artículo 14.1 de la LTAIBG expone que, la Administración Pública no ha especificado en qué consistiría o en qué se materializaría la afectación a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, así como a prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. Se trata de una manifestación genérica carente de determinación y precisión. Máxime cuando la información solicitada se refiere a procedimientos ya concluidos. Y el artículo 15.4 de la LTAIBG exige la disociación de los datos de carácter personal de tal modo que no pueda identificarse las concretas actuaciones realizadas por la inspección ni las personas con las que colaboró la actuación inspectora.

Sobre el límite del 14.1.h) simplemente se menciona en la Resolución que «sin entrar en el posible daño a los intereses económicos y comerciales de terceros.» Dificilmente se puede aplicar este límite cuando ni tan siquiera se analiza (...). En todo caso, son múltiples los casos de otro tipo de sanciones en los que se desecha este límite (sanciones de trabajo, de pesca, etc.)”.

En el punto cuarto del escrito del reclamante se destaca que “*existen múltiples resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen gobierno concediendo el acceso en solicitudes similares sobre estos temas y Sentencias que lo avalan*” y cita la Resolución R/0937/2022 donde “*se insta a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (...) a remitir a la reclamante «sanciones impuestas desde 2017 por la comisión de infracciones leves que hayan adquirido firmeza, con el desglose por compañía infractora, motivo de la sanción, tipo de infracción y sanción», desestimando argumentos bastante similares a los de la Junta de Castilla y León*”, así como la Resolución 255/2022, refiriéndose también a la sentencia del TSJ de Cataluña que menciona la Junta de Castilla y León para indicar que “*también es posible mencionar múltiples sentencias en el sentido de conceder el acceso. Así, la Sentencia nº 75/2023, del Jdo. Central Cont.-Admivo. núm. 7 confirma una resolución del CTBG en la que*



desestima argumentos similares a los de la JCYL y se muestra favorable a entregar información sobre terceros afectados, Similar ocurre con la Sentencia 74/2023 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Nº 5, en la que para acceder a sanciones de trabajo se desestima el argumento de los límites 14.1.e y g”.

Tras todo lo anterior, el reclamante solicita:

- “1. La continuación de la tramitación de la reclamación.*
- 2. Que el Comisionado de Transparencia subsane el error de la Junta de Castilla y León y dé el plazo del artículo 24.3 de la Ley 19/2013 a los terceros que se puedan ver afectados.*
- 3. Que, de manera previa a resolver, una vez finalizada la tramitación, se le dé copia completa del expediente al reclamante y se le conceda trámite de audiencia conforme al artículo 82 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo.*
- 4. Que se estime la reclamación, concediéndose el acceso completo, en base a los argumentos presentados originalmente y a los aquí manifestados”.*

Asimismo, acompaña su escrito de diversas Resoluciones del Consejo de Transparencia y Sentencias que refuerzan sus argumentos.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo



dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que su autor es la misma persona que dirigió su solicitud de información pública a la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno de la Junta de Castilla y León.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de presentación de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, donde se dispone lo siguiente:

“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”.

Por su parte, el artículo 24.2 de la LTAIBG establece:

“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”.

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada inicialmente ante esta Comisión de Transparencia el 8 de noviembre de 2023, después de que la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte comunicara a D. XXX, el 11 de septiembre de 2023, la recepción de su solicitud de información pública y el inicio del plazo de un mes para su



resolución. Por lo tanto, ante la falta de resolución expresa en aquel momento de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, la reclamación fue presentada en tiempo y forma para ser admitida y tramitada.

Igualmente, una vez resuelta expresamente la solicitud de información realizada por el reclamante mediante la adopción de la Orden, de 8 de febrero de 2024, de la Consejería de Cultura y Turismo y Deporte, aquel se dirigió dentro del plazo previsto en el precitado artículo 24.2 de la LTAIBG a esta Comisión de Transparencia impugnando esta decisión administrativa expresa mediante el escrito recibido con fecha 9 de febrero de 2024, desarrollado en el antecedente de hecho cuarto de esa Resolución.

Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, ya hemos señalado que el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la misma Ley. Este precepto define la información pública como *“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”*.

El reclamante solicita el acceso a la información que conste en el Registro de infractores en materia de turismo (creado por el artículo 92 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León) de la provincia de Burgos o de toda la Comunidad de Castilla y León si no existieran datos por provincias, tanto de las personas jurídicas (en cuyo caso se quiere información relativa al infractor, infracción, clasificación, sanciones y cualquier otro que conste), como de las personas físicas (pidiendo en este supuesto únicamente el número de infracciones, por clasificación de las mismas y la cifra total de las sanciones impuestas).

Ninguna duda cabe de que todo lo que figure en el citado Registro es información pública y, por ello, la propia Consejería de Cultura, Turismo y Deporte no cuestiona esta aseveración y opta por conceder un acceso parcial de todo lo solicitado por el reclamante, limitándose a la remisión del número de expedientes sancionadores incoados a establecimientos y actividades turísticas de Burgos en el período 2019-2022, conforme a los datos que figuran en la Memoria del Plan de Inspección Turística 2019-2022 aprobado por Orden CYT/1436/2018, de 28 de diciembre, tal y como se indica en el Informe de la Dirección General de Turismo aportado.

La Orden de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte justifica esa remisión limitada en su fundamento cuarto haciendo mención al posible daño a los intereses económicos y comerciales de terceros (pudiendo entender que se está haciendo una remisión al límite previsto en el artículo 14.1.h de la LTAIBG), así como a los límites al



derecho de acceso contemplados en el artículo 14.1, letras e y g de la LTAIBG, considerando que la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, no prevé la sanción accesoria de publicación, y, finalmente, a la previsión del artículo 92.3 de la Ley 14/2010 de cancelación de las diferentes infracciones por el transcurso del tiempo.

Todos estos argumentos son rebatidos por el reclamante que, por ello, mantiene su reclamación en todos los términos.

Comenzando por el argumento de la confluencia de diversos límites previstos en el artículo 14.1 de la LTAIBG, no hay que olvidar que, tal y como ha indicado esta misma Comisión (por ejemplo en su Resolución 171/2024, de 7 de junio, CT-107/2023) y el CTBG (Resolución RT 0361/2022, de 23 de mayo de 2023), *“la aplicación de un límite de la LTAIBG debe ir acompañada de la elaboración de los dos test, el del daño y el del interés público”*, conforme a la previsión del artículo 14.2 de la LTAIBG.

Pues bien, respecto a la restricción al acceso prevista en el artículo 14.1.e y g de la LTAIBG, en los que se dispone que este derecho podrá ser limitado cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para *“la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”* o para *“las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”*, lo cierto es que en ambos casos, y en línea con lo afirmado por el reclamante, estos límites operan de modo muy limitado en procedimientos finalizados como el aquí se ha planteado. Así lo confirma el CTBG en su Resolución 255/2022, de 6 de septiembre de 2022 (ref. 001-063916, R-186-2022) al indicar que *“el límite del artículo 14.1.e] LTAIBG invocado, si bien podría resultar aplicable mientras las actuaciones previas se están desarrollando en la medida que pudieran suponer un perjuicio para «la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios», cuando tales actuaciones ya han concluido mediante un acuerdo de archivo o una resolución definitiva, sólo ante circunstancias excepcionales podría considerarse que del acceso a la información se deriva un perjuicio para los intereses protegidos por los mencionados límites, siendo necesario en todo caso una valoración del daño y su ponderación con el interés público o privado en el acceso conforme exige el apartado segundo del propios artículo 14 LTAIBG”*.

No hay duda de que la información solicitada en este caso, relativa a los datos inscritos en el Registro de infractores en materia de turismo de Castilla y León, tiene lugar una vez que el procedimiento sancionador ya ha finalizado, dado que el propio artículo 92.1 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León establece, tras crear el citado Registro, que en él *“se inscribirá de oficio a aquellas personas físicas o jurídicas que hayan sido sancionadas por resolución firme recaída en expedientes sancionadores iniciados por infracciones tipificadas en esta ley”*.



Así pues, la divulgación de las infracciones cometidas, de su clasificación y de las sanciones impuestas, datos que conforme al artículo 92.2 de la Ley 14 /2010 son los que deben figurar en el registro, no puede perjudicar a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos administrativos (contenido del límite del artículo 14.1.e], ni a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (contenido del límite del artículo 14.1.g]), dado que los procedimientos sancionadores ya han concluido y por ese motivo se inscriben los datos señalados en el registro.

En este mismo sentido, la Resolución de 28 de septiembre de 2016 de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la información pública de Cataluña (GAIP), indica lo siguiente:

“Por lo tanto, si lo que se trata es de evitar que el conocimiento o la divulgación de la información perjudique la investigación o sanción de las infracciones, en este caso no hay ninguna posibilidad de que eso pase, ya que los eventualmente presuntos infractores (las personas titulares de los establecimientos inspeccionados) ya son conocedores de la información solicitada, porque esta misma información (los resultados de la inspección, que son el contenido de la correspondiente acta) les fue dada al finalizar la inspección. No parece, por lo tanto, que la divulgación de la información pedida, que ya es conocida por las personas afectadas, pueda tener ninguna incidencia en la eficacia de los procedimientos de investigación o sanción de infracciones que se puedan abrir”.

Lo que podrá verse perjudicado por lo tanto, no son tanto las funciones de investigación y sanción o las funciones de inspección o control, sino los intereses económicos y comerciales de las personas, físicas o jurídicas, titulares de establecimientos o actividades turísticas en Burgos que hayan sido sancionados, siendo este último otro de los límites previstos en el artículo 14.1 de la LTAIBG, concretamente en su letra h, y sobre cuya confluencia en este caso la Consejería solo hace una pequeña mención.

Así pues, tal y como se ha indicado anteriormente, en el caso de considerar que este límite concurre aquí, habría de haberse concretado, a través del test del daño, cuál sería el perjuicio que se produciría para las personas sancionadas por la difusión de la información.

Asimismo, tal y como se indica en la Resolución de esta Comisión 171/2024, de 7 de junio (CT-107/2023):

“(...) admitida la existencia del daño y valorado el mismo, además se debería ponderar el peso de éste con respecto al interés legítimo de la ciudadanía en conocer la información que poseen los organismos y entidades sujetos a la



LTAIBG y que esta califica como un derecho subjetivo amplio y prevalente, tal y como se expresa en el Criterio Interpretativo CI 0001/2019 del CTBG. A tal efecto, entre las conclusiones de dicho Criterio Interpretativo se incluye la siguiente:

«I. El art. 14.1, apartado h), de la LTAIBG utiliza la conjunción copulativa 'y' para la vinculación de los conceptos de 'intereses económicos' y de 'intereses comerciales', lo que induce a pensar que en el ánimo de los redactores de la Ley había un entendimiento separado de ambos, según el cual los dos términos serían independientes y designarían realidades diferentes. No obstante, gramática y conceptualmente, los intereses comerciales son un sector de los intereses económicos que, por su relevancia son destacados al mismo nivel.

II. En cualquier caso, por 'intereses económicos' se entienden las 'conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios' y por 'intereses comerciales' las 'conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado'.

III. Se trata de un supuesto de hecho totalmente diferente de los de 'política económica y monetaria', 'secreto profesional' y 'propiedad intelectual e industrial', la 'confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión' y 'protección del medio ambiente', que son objeto de distintos apartados del art. 14.1 de la LTAIBG.

IV. La categorización de las posiciones de un sujeto o sujetos como intereses económicos y comerciales debe hacerse caso por caso y en atención a las circunstancias concretas de cada supuesto. Pero cuando se está en presencia de secretos comerciales o de cláusulas de confidencialidad debe entenderse en todo caso que dichos intereses concurren en el caso.

En todo caso, a la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:

a) Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.

b) La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.

c) Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.



d) La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar, por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de ésta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial

V. La protección de los intereses económicos y comerciales de un sujeto determinado opera tanto en el ámbito de la publicidad activa como en el del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. (...)

VII. En el ámbito del ejercicio del derecho de acceso, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas para la aplicación del límite:

a) El límite referido al perjuicio para los intereses económicos y comerciales de una organización, empresa o persona como el resto de los límites del artículo 14, no opera de manera automática ni supone per se una exclusión directa del derecho de acceso a la información o de las obligaciones en materia de publicidad activa.

b) Antes al contrario tal como establece el propio art. 14, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto (art. 14.2).

c) Cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, de la aplicación del test del daño, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley.

d) No es suficiente argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto.

e) Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

f) Constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar»”.

En el caso concreto planteado en esta reclamación, hay que tener en consideración que la información solicitada versa sobre los datos inscritos en el Registro de infractores en materia de turismo de la provincia de Burgos, debiendo distinguir entre lo solicitado por D. XXX para las personas físicas de lo pedido respecto a las personas jurídicas.



Pues bien, en el caso de las personas físicas, el reclamante únicamente solicita el número de infracciones, su clasificación y sanciones, es decir, sin que se tenga que identificar a las personas físicas sancionadas. Por ello dicha información, por sí misma, no puede producir perjuicios a los intereses económicos y comerciales a ninguna de las personas sancionadas.

Respecto a la información solicitada para las personas jurídicas, el reclamante añade a lo solicitado para las personas físicas, la indicación del infractor, si bien, ante la posibilidad de que la Consejería competente pudiera denegar la información por esta inclusión, termina su petición indicando que en ese caso se le permita, al menos, el acceso a datos estadísticos. Así pues, si la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte optara por facilitar el número de infracciones, clasificaciones y sanciones de las personas jurídicas (es decir, la misma información que se solicitó para las personas físicas), tampoco se afectaría a los intereses económicos y comerciales de las personas sancionadas.

No obstante, del escrito presentado por el reclamante el 9 de febrero de 2024, mediante el cual se impugna la Orden de la Consejería cabe inferir su preferencia por obtener también la información del infractor dada la considerada imposibilidad de invocar aquí dicho límite.

Al respecto, procede señalar también que es cierto que en el segundo párrafo del artículo 15.1 de LTAIBG, norma donde se regula la protección de los datos personales en el marco del procedimiento del derecho de acceso a la información pública, se dispone que *“si la información incluyese datos personales (...) relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen 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”*.

Sin embargo, la protección de datos personales ampara a las personas físicas pero no a las jurídicas. Así se desprende con claridad del propio título del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. En este sentido, el Tribunal Supremo, en su Sentencia 547/2023, de 4 de mayo, fija la interpretación del artículo 15.1 de la LTAIBG y establece como doctrina que *“el límite al derecho de acceso a la información pública relacionada con sanciones administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor solo se refiere a las personas físicas sancionadas, con exclusión de las personas jurídicas”*.



En consecuencia, el límite relativo a la protección de datos personales no es aplicable tampoco en el supuesto planteado en esta reclamación respecto a los datos sancionadores solicitados en relación con las personas jurídicas.

Así pues, el reclamante quiere acceder a la información de las personas jurídicas sancionadas y realizando el test del daño parece que el derecho a la divulgación de esta información pueda prevalecer frente al interés particular de aquellas en que tal información no sea conocida, considerando que se trata de sanciones que han recaído en el ejercicio de actividades turísticas, es decir, información que, en gran medida, interesa conocer a la ciudadanía.

Ahora bien, desde un punto de vista formal, se debe tener en cuenta la aplicación de lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, precepto que establece lo siguiente:

“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”.

En relación con la aplicación de este artículo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia 315/2021, de 8 Marzo (rec. 3193/2019), fundamento de derecho cuarto, ha establecido la siguiente doctrina jurisprudencial:

“Aunque el trámite de audiencia regulado en los artículos 19.3 y 24.3 de la Ley de Transparencia aparece referido a dos momentos distintos y ante órganos diferentes, la finalidad perseguida en ambos casos es la misma: que las personas o entidades cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la información pública solicitada, y consecuentemente con la decisión que se adopte, puedan formular alegaciones.

Cuando en el procedimiento seguido ante el órgano administrativo no se ha dado trámite de audiencia a los interesados, si el Consejo de Transparencia tiene datos suficientes que permitan identificar a las personas o entidades cuyos derechos o intereses pudiesen verse afectados por la decisión que adopte, puede y debe concederles un trámite de audiencia, con el fin de poder ponderar si el acceso a la información lesiona o no sus derechos o intereses.

El trámite de audiencia ante el Consejo de Transparencia no se condiciona, por tanto, a que los interesados hayan sido oídos previamente en el procedimiento tramitado ante el órgano administrativo destinatario de la solicitud de información.



La intervención del Consejo de Transparencia en fase de reclamación cuando constate que el órgano administrativo omitió el trámite de audiencia a los afectados puede adoptar las siguientes decisiones:

a) si los interesados están identificados o son fácilmente identificables, debe conceder un trámite de audiencia a los afectados y después adoptar la decisión de fondo que pondere los intereses en conflicto;

b) cuando desconozca la identidad de los afectados y no disponga de datos suficientes que le permitan una fácil identificación, puede ordenar la retroacción de actuaciones para que sea el órgano administrativo el que cumpla con el trámite de audiencia exigido por el art. 19.3 de la Ley de Transparencia”.

En este supuesto, esta Comisión de Transparencia no conoce los datos necesarios para poder realizar el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG con las mercantiles afectada por la información solicitada, por lo que, necesariamente, debe ser la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte la que lleve a cabo aquel para permitir que las personas jurídicas afectadas puedan formular sus alegaciones si así lo estiman oportuno, retro trayendo el procedimiento al momento de la realización de aquel trámite.

Así pues, no cabe, tal y como la Consejería mantiene, rechazar el acceso a la información por el “*posible daño a los intereses económicos y comerciales de terceros*” sino que ha de otorgar el trámite de audiencia y tras las alegaciones recibidas es cuando se podrá ponderar si existe un interés público en la divulgación de la información solicitada que prevalezca sobre el supuesto daño a los intereses económicos y comerciales de las personas jurídicas infractoras que se encuentran incluidas en el Registro de infractores en materia de Turismo de la provincia de Burgos, en cuyo caso se deberá acceder a otorgar al reclamante la información sobre quiénes son dichos infractores.

Por todo lo anteriormente expuesto, dado que la información pública que no ha sido facilitada al reclamante cumple los requisitos del artículo 13 de la LTAIBG y que no concurre ningún límite o causa de inadmisión recogidos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG respecto a la indicación del número de infracciones, su clasificación y sanciones de las personas físicas y jurídicas inscritas en el Registro de infractores en materia de turismo de la provincia de Burgos, procede la estimación de la reclamación presentada por D. XXX; y respecto a la información de las personas jurídicas infractoras se deberá ordenar la retroacción de las actuaciones a fin de que la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte cumpla con el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 LTAIBG, y una vez recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo sin haberse presentado estas, se debe resolver sobre la solicitud de acceso conforme a los criterios expuestos en esta Resolución.



Sexto.- La Consejería de Cultura, Turismo y Deporte rebate también el acceso a la información solicitada por el reclamante debido a que la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, no contempla la sanción accesoria de la publicación.

Ciertamente, tal y como el reclamante indica en su escrito de 9 de febrero de 2024, no debe confundirse la publicidad activa, regulada en el capítulo II de la LTAIBG con el derecho de acceso a la información pública, prevista en el capítulo III de la LTAIBG tal y como el CTBG resalta en múltiples pronunciamientos, como en la Resolución 001-071088 (R/0937/2022), de 26 de mayo de 2023, donde se recuerda *“que los ámbitos de la publicidad activa y del derecho de acceso son diferentes y que el hecho de que existan determinados deberes de publicidad activa no implica que lo no previsto en ese régimen de publicidad quede excluido del derecho de acceso, pues, se reitera, no se trata de ámbitos coextensivos. Por consiguiente, cuando se solicitan informaciones que forman parte del ámbito objetivo del derecho de acceso determinado en el artículo 13 de la LTAIBG que no hayan sido previamente publicadas, se habrá de conceder al acceso a las mismas salvo que concurra un límite o causa de inadmisión que lo impida”*.

Así pues, en el caso que nos ocupa, resulta irrelevante el hecho de que en la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, no haya establecido ningún tipo de publicidad activa para el régimen de infracciones y sanciones, por lo que, conforme indica el CTBG, solo debe atenderse a la posible existencia o no de un límite o causa de inadmisión al ejercicio del derecho de acceso, lo cual ya ha sido analizado en el anterior fundamento.

Por último, la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte recuerda, sin realizar ninguna otra afirmación al respecto, el contenido del artículo 92.3 de la Ley 14/2010, esto es que *“una vez transcurrido el plazo de tres años para las infracciones muy graves, de dos años para las graves y de un año para las leves, o cuando por resolución judicial firme se anule una resolución sancionadora se procederá a la cancelación en el Registro de la anotación de los antecedentes de los infractores”*.

La cancelación de las anotaciones en el Registro por el transcurso del tiempo o, lo que es lo mismo, la extinción de los diferentes asientos registrales por haber transcurrido un determinado plazo implicará, entre otros extremos, que la información dejará de existir y no se podrá proporcionar, pero ello no determina que la conducta infractora y sancionada desaparezca, motivo por el que no procede modificar los datos publicados en la Memoria del Plan de Inspección Turística 2019-2022 una vez que transcurran los plazos por los que dichas infracciones y sanciones desaparecen de su anotación en el Registro y, en base a lo cual, se proporcionaron al reclamante el número de expedientes sancionadores incoados a establecimientos y actividades turísticas de Burgos.



Así pues, que la normativa autonómica de turismo prevea que los datos anotados en el Registro de infractores de turismo deban cancelarse no implica que desaparezca el conocimiento del número de infracciones, su clasificación y sanciones anotadas en el mismo, lo cual es lo solicitado en gran medida por el reclamante. Cuestión distinta puede indicarse respecto de la información solicitada para las personas jurídicas donde se pide la indicación del infractor; aquí solo mientras la anotación figure en el Registro se deberá proporcionar la información correspondiente a esta identificación.

Séptimo.- En cuanto a la materialización, en su caso, del acceso a la información, el artículo 22.1 de la LTAIBG establece lo siguiente:

“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio.

En el caso que aquí nos ocupa, dado que el reclamante había solicitado expresamente el acceso a la información pública por medios electrónicos, facilitando un correo electrónico, esta petición concreta debe ser tenida en cuenta por la Consejería a la hora de, en su caso, satisfacer la solicitud presentada.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar parcialmente la reclamación frente a la denegación parcial de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte debe realizar las siguientes actuaciones:

- Proporcionar la información sobre el número de infracciones, por clasificación de estas, y el número de sanciones impuestas a personas físicas y jurídicas que se encuentren incluidas en el Registro de infractores en materia de turismo en la provincia de Burgos



- Respecto a la identificación de las personas jurídicas infractoras, retrotraer el procedimiento al momento de dar traslado de la solicitud presentada a estas, para que, en el plazo de quince días, puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas; informándose al reclamante de esta circunstancia, así como del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

Una vez efectuado el trámite anterior, y salvo motivos de oposición alegados por los terceros afectados que lo impidieran, de acuerdo con los razonamientos contenidos en el fundamento de derecho quinto de esta Resolución, se habría de poner a disposición de la reclamante la información solicitada en relación con las citadas personas jurídicas infractoras.

La Resolución que se adopte, además de al solicitante de la información, deberá ser notificada a todas las personas jurídicas infractoras que figuran en el citado Registro, sobre las que se pide información.

En el caso de que se resuelva finalmente conceder la información solicitada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el acceso a aquella información debe tener lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo frente a la Resolución que se adopte sin que se haya formalizado este o, en su caso, cuando tal recurso haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y a la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a 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 PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López