



Resolución 51/2025, de 27 de febrero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-500/2023 / Reclamación frente a la resolución de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en calidad de representante del Partido Animalista con el Medio Ambiente, ante el Ayuntamiento de Salamanca

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 18 de octubre de 2023, tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Salamanca una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en calidad de representante del Partido Animalista con el Medio Ambiente (PACMA), relativa a la copia telemática de expedientes administrativos tramitados como consecuencia de las denuncias recibidas en materia de protección animal.

Mediante Resolución del Ayuntamiento de Salamanca de fecha 27 de noviembre de 2023 se estimó la solicitud anterior, “*comunicándole el contenido de los informes emitidos por el departamento de Medio Ambiente y por la Policía Local de Salamanca*”. El informe del Departamento de Medio Ambiente indica el número de procedimientos relativos a expedientes por maltrato animal de los que se había dado traslado a la Junta de Castilla y León en los últimos años, mientras que el informe de la Policía Local presenta un listado con el número de incidencias y su año.

A la vista de lo anterior, D. XXX presentó en el Registro del Gobierno de España, con fecha 7 de diciembre de 2023, un escrito dirigido al Ayuntamiento de Salamanca donde se indicaba lo siguiente:

“esta parte destaca la omisión de la siguiente documentación (a partir del año 2020 hasta la actualidad):

- *Expedientes tramitados por el propio Ayuntamiento de Salamanca, con resultado de sanción o archivo.*
- *Contenido de los expedientes tramitados por el propio Ayuntamiento de Salamanca, con resultado de sanción o archivo.*



- *Contenido de los expedientes remitidos a la Junta.*
- *Contenido de las medidas cautelares tomadas por la Policía Local.*
- *Expedientes abiertos y tramitados como resultado de las medidas cautelares tomadas por la Policía Local.*
- *Contenido de los Expedientes abiertos y tramitados como resultado de las medidas cautelares tomadas por la Policía Local con resultado de sanción o archivo.*
- *Número de denuncias recibidas por la ciudadanía en materia de bienestar y tenencia animal registradas en el Ayuntamiento.*
- *En caso de omisión de información, indicar qué información ha sido omitida y en qué documentos”.*

Asimismo, en dicho escrito se añade que *“insiste en que el Partido Animalista PACMA, partido de ámbito estatal, tiene la condición de parte interesada al ser titular de derechos e intereses legítimos colectivos (...). De este modo, se entiende que la sola constatación por el órgano administrativo de la relación entre el fin asociativo del ente y la naturaleza de la infracción denunciada, bastará para atribuir a aquél la condición de parte en el procedimiento administrativo. Por tanto, la Administración deberá de considerar al Partido Animalista Contra el Maltrato Animal (PACMA) como parte interesada cuando se trata de un ente privado de base asociativa que defiende a los animales y procura su bienestar, a la que no le resulta indiferente la resolución que se adopte por la Administración sobre los hechos denunciados de conformidad con el artículo 4.1.c de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.*

Segundo.- Con fecha 14 de diciembre de 2023, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, en calidad de representante del Partido Animalista PACMA, frente a la Resolución de 27 de noviembre de 2023, por la cual el Ayuntamiento de Salamanca resolvió expresamente su solicitud de información pública presentada con fecha 18 de octubre de 2023.

Tercero.- Recibida la reclamación anterior nos dirigimos al Ayuntamiento de Salamanca poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 12 de marzo de 2024, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Salamanca a nuestra solicitud de informe donde se indica que se conoce el desacuerdo de PACMA con la documentación remitida y señalando lo siguiente:



“- Que el Ayuntamiento de Salamanca entiende que ha cumplido con el deber exigido por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dando información del número de expedientes en los que se detectaron anomalías y del número de expedientes remitidos a la Junta de Castilla y León (entidad responsable de su tramitación).

- Por otro lado, en relación a la consideración de PACMA como parte interesada en los expedientes a la vista de lo dispuesto en sus fines estatutarios, se debe indicar que debemos considerar ese punto como una auto-atribución de competencias (...).

Cabe indicar también el Auto de Tribunal Supremo de 21/11/1997 a este respecto indicando que «equivaldría admitir como legitimada a cualquier asociación que se constituya con el objeto de impugnar disposiciones de carácter general o determinadas clases de actos administrativos (...) supondría el reconocimiento de una suerte de acción popular universal desconocido en nuestro ordenamiento jurídico.»

O la Sentencia de la Sala tercera de 18 de octubre de 2021 (rec. 361/2020) «Conviene recordar que venimos declarando, respecto de este tipo de autoatribución estatutaria, que no es interés legitimador suficiente la simple autoatribución estatutaria de legitimación activa» (...)

Motivo por el cual no se ha tenido a PACMA como interesado en los expedientes administrativos tramitados desde este Ayuntamiento y finalmente remitidos a la Junta de Castilla y León como Administración competente al efecto”.

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 legitimada para ello puesto que su autora es la misma organización que se había dirigido en solicitud de información pública al Ayuntamiento de Salamanca.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de presentación de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, donde se dispone lo siguiente:

“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”.

Se desconoce por esta Comisión la fecha concreta de la notificación por el Ayuntamiento de Salamanca de su Resolución de la solicitud presentada por el reclamante, pero dado que su fecha de aprobación fue el 27 de noviembre de 2023 y que la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 14 de diciembre de 2023, cabe concluir que la presentación de esta última tuvo lugar antes del transcurso del mes previsto en el precepto antes transcrito.



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 la copia telemática de expedientes administrativos relativos a denuncias en materia de protección animal que hayan sido tramitados por el Ayuntamiento de Salamanca.

No cabe duda de que todo lo solicitado puede ser calificado como información pública en el sentido dispuesto por el precitado artículo 13 de la LTAIBG y que, por ello, la Resolución de 27 de noviembre de 2023 del Ayuntamiento de Salamanca trató de acceder a lo solicitado por el reclamante remitiendo, por un lado, el informe de Medio Ambiente, en el cual se indicó el número de procedimientos relativos a expedientes por maltrato animal de los que se había dado traslado a la Junta de Castilla y León en los últimos años y, por otro lado, el informe de la Policía Local donde se presentaba un listado con el número de incidencia y año en el que esta había tenido lugar.

Ciertamente, el Ayuntamiento de Salamanca cuenta con una Ordenanza Municipal sobre Animales de Compañía (publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Salamanca* núm. 99, de 27 de mayo de 1999) cuyo título séptimo regula las infracciones, medidas cautelares y sanciones en este ámbito, por lo que la petición del reclamante debe ser entendida en el sentido de acceder a la copia de los expedientes administrativos relativos a denuncias en materia de protección animal y que estén tramitado al amparo de esta Ordenanza en los años 2020, 2021, 2022 y 2023 (años que son a los que se refiere la información que se ha proporcionado hasta la fecha).

Sin embargo, la información remitida por el Ayuntamiento de Salamanca dista de lo solicitado por el reclamante, ya que este Ayuntamiento se ha limitado a indicar en el informe de medio ambiente el número de expedientes trasladados a la Junta de Castilla y León (y que, conforme al informe del propio Ayuntamiento, son cuatro del año 2021 y dos del año 2022 y ninguno de los años 2020 y 2023), mientras que en el informe de la Policía Local se indican las incidencias producidas y el año (una en el año 2020, cinco en el año 2021 y seis tanto en el año 2022 como en el 2023). Así pues, en ningún caso, se da traslado de la copia de los expedientes solicitados por el reclamante.

Con todo, lo que sí debe considerarse en el ámbito sancionador es la restricción de acceso prevista en el artículo 14.1.e de la LTAIBG, en el que se dispone que este derecho



(a conocer) 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”*.

No obstante, 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”*, y lo cierto es que, conforme a la previsión del artículo 14.2 de la LTAIBG, ese límite opera de modo muy limitado en procedimientos finalizados, como son los solicitados en gran medida por el reclamante, dado que este se refiere a expedientes que hayan terminado con sanción o con archivo. 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 propio artículo 14 LTAIBG”*.

Así pues, la divulgación de los expedientes sancionadores, con resultado de sanción o archivo tramitados por el Ayuntamiento de Salamanca, no puede perjudicar a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos administrativos (contenido del límite del artículo 14.1.e), dado que estos procedimientos sancionadores ya han concluido.

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”.



En todo caso, procede matizar lo anterior respecto de los expedientes sancionadores que a día de hoy continúen abiertos, ya que en este caso sí que se debería restringir el acceso al operar el límite previsto en el artículo 14.1.e de la LTAIBG.

Por otro lado, hay que tener presente que en el segundo párrafo del artículo 15.1 de LTAIBG se regula la protección de los datos personales en el marco del procedimiento del derecho de acceso a la información pública, y en el mismo se dispone que *“si la información incluyese datos personales (...) 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”*.

Sin embargo, el artículo 15.4 de la LTAIBG establece que *“no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”*. Así pues, nada impediría el citado acceso si se realiza previa disociación u ocultamiento de aquellos datos personales que aparezcan en los expedientes sancionadores finalizados solicitados.

Así pues, a la vista de solicitud de información presentada ante el Ayuntamiento de Salamanca por D. XXX, en calidad de representante del Partido Animalista con el Medio Ambiente, no cabe limitarse a transmitir el número de expedientes sancionadores afectados por su petición, sino que se ha de proporcionar una copia de los expedientes sancionadores finalizados, con la matización de que deberán disociarse los datos identificativos de los autores de los hechos investigados y, en su caso, sancionados.

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 de los recogidos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG respecto al acceso a los expedientes relativos a las denuncias en materia de protección animal tramitados al amparo de la Ordenanza municipal del Ayuntamiento de Salamanca y que estén finalizados, procede la estimación de la reclamación presentada por D. XXX, en calidad de representante del Partido Animalista con el Medio Ambiente.

Sexto.- 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”.



Asimismo, el artículo 22.4 de la misma Ley dispone que:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias, sin perjuicio de que la misma se realice, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en los documentos, y pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

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 el Ayuntamiento de Salamanca a la hora de satisfacer la solicitud presentada.

Séptimo.- Tanto el reclamante como el Ayuntamiento de Salamanca dedican una parte importante de los escritos dirigidos a esta Comisión de Transparencia a la cuestión del posible reconocimiento a la organización solicitante de la condición de interesada en los procedimientos administrativos sancionadores a los que pide acceder.

Sobre esta cuestión, esta Comisión de Transparencia no tiene competencia alguna para pronunciarse, ya que su función se limita a salvaguardar el derecho de los ciudadanos de acceder a la información pública a través de la tramitación y resolución de las reclamaciones presentadas por aquellos en esta materia; por tanto, no se procede a realizar ninguna consideración acerca de la condición de interesada en los procedimientos en cuestión de la solicitante de la información.

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 la reclamación frente a la resolución de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en calidad de representante del Partido Animalista con el Medio Ambiente, ante el Ayuntamiento de Salamanca.



Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución el Ayuntamiento de Salamanca debe facilitar a la organización reclamante una copia de los expedientes administrativos relativos a denuncias en materia de protección animal que se encuentren finalizados y hayan sido tramitados en los años 2020, 2021, 2022 y 2023 al amparo de la Ordenanza Municipal sobre Animales de Compañía, previa disociación de los datos identificativos de los autores de los hechos investigados y, en su caso, sancionados.

Tercero.- Notificar esta Resolución al Partido Animalista con el Medio Ambiente, como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de Salamanca.

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