



Resolución 375/2025, de 25 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-79/2024 / Reclamación frente a la Resolución de una solicitud de información pública presentada por D.^a XXX ante la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de la Junta de Castilla y León

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 16 de noviembre de 2023, D.^a XXX presentó un formulario para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León. El objeto de su petición se concretó en los siguientes términos:

“1. Número de Inspecciones realizadas en establecimientos turísticos, por tipo de establecimiento, provincia y año, desde que existen datos o su obtención resulte técnicamente viable y, al menos, desde el año 2013 hasta la actualidad.

2. Relación de sanciones a establecimientos turísticos, con indicación del nombre del establecimiento sancionado y localidad, por tipo de establecimiento, indicando el importe de la multa, motivo y fecha de la sanción en cada caso, desde que existan datos o su obtención resulte técnicamente viable y, al menos, desde el año 2013 hasta la actualidad”.

La solicitud indicada fue resuelta expresamente mediante la Orden, de 8 de febrero de 2024, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, en cuyo fundamento de derecho tercero se indica lo siguiente:

“Según se recoge en el Antecedente de Hecho, en el segundo punto de su solicitud D.^a XXX señala que solicita «relación de sanciones a establecimientos turísticos, con indicación del nombre del establecimiento sancionado y localidad, por tipo de establecimiento, indicando el importe de la multa, motivo y fecha de la sanción en cada caso». Solicita así determinados datos identificativos de los establecimientos turísticos sancionados.



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 repreñión 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 repreñión privada, al hacerse pública, se transforma en una sanción de repreñión 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, ni tampoco en la protección de sus datos personales en el caso de que se tratase de personas físicas, 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 exculporias, 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».

La 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, ha de entenderse que, mediante una estimación parcial



de esta solicitud, el acceso debe limitarse a los datos estadísticos sobre las inspecciones y sanciones realizadas a establecimientos y actividades turísticas de Castilla y León.

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»“.

Por todo ello, en la parte dispositiva de esta Orden se concluyó lo siguiente:

“Estimar parcialmente la solicitud formulada, y que se facilite la información solicitada, de acuerdo con lo expresado en el Fundamento de Derecho Tercero. A tal efecto se adjunta informe emitido por la Dirección General de Turismo”.

En el informe de la Dirección General de Turismo se indica, entre otros extremos, que *“se adjuntan los archivos PDF con los datos de las actuaciones inspectoras y expedientes sancionadores incoados en los establecimientos y actividades turísticas de Castilla y León, durante los años 2016, 2017, 2018 (prorrogado), 2019, 2020, 2021 y 2022”*. Además de lo indicado en el informe, se comprueba que los citados archivos se desglosan por tipo de establecimiento, por provincias y, por último, se da el dato total de la Comunidad de Castilla y León.

Segundo.- Con fecha 16 de febrero de 2024, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D.^a XXX frente a la Orden, de 8 de febrero de 2024, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, por la que se resolvió 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 actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

A la contestación de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte a esta petición se adjuntó el informe solicitado y una copia del expediente conformado por la solicitud, por la Orden de la Consejería de Cultura y Turismo de 8 de febrero de 2024 y por la confirmación de la recepción de aquella Orden con esa misma fecha

En este informe la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte reitera parte de los argumentos señalados en la Orden impugnada.



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 persona que dirigió su solicitud de información a la Administración autonómica.

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”.

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada inicialmente ante esta Comisión de Transparencia el 16 de febrero de 2024, después de que la notificación de la Orden de la Consejería de Cultura y Turismo y Deporte se produjera el 8 de febrero de 2024, por lo que la reclamación ha sido formulada dentro del plazo establecido en el citado artículo 24.2 de la LTAIBG.

Quinto.- Comenzando con el análisis de la actuación administrativa impugnada, conviene recordar que la LTAIBG, de conformidad con lo expuesto en su preámbulo, tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

En similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge en su Exposición de Motivos el siguiente razonamiento:

“La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”.

Coherentemente con lo anterior, el Tribunal Supremo viene reconociendo, ya desde la primera Sentencia dictada por este en aplicación de la LTAIBG (Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre de 2017), que *“la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la LTAIBG”*,



añadiendo que *“esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1”*.

Desde un punto de vista procedimental, la LTAIBG regula en la sección 2.^a del capítulo III de su título I un procedimiento que da comienzo con la presentación de la correspondiente solicitud, la cual podrá ser inadmitida por alguna de las causas previstas en el artículo 18; continúa con la tramitación de la citada solicitud de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19, en cuyo tercer apartado se prevé que, cuando la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de un tercero, se le debe conceder a este un plazo para que pueda realizar las alegaciones que estime oportunas; y finaliza con una resolución recurrible directamente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa y potestativamente a través de la reclamación sustitutiva del recurso administrativo. En esta resolución se debe reconocer el derecho del ciudadano de que se trate a acceder a la información pública solicitada, salvo que este derecho se vea afectado por los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, interpretados de forma estricta, cuando no restrictiva, como ha señalado el Tribunal Supremo.

En un caso como el aquí planteado, donde la destinataria de la solicitud de información pública es la Administración de la Comunidad de Castilla y León, debe tenerse en cuenta también lo dispuesto en el capítulo II, título I, de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, y en el Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León.

Sexto.- El objeto de la solicitud presentada por la reclamante puede ser calificado como “información pública” de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la LTAIBG. Este precepto la define en los siguientes términos:

“... 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”.

Las Administraciones de las Comunidades Autónomas se incluyen expresamente dentro del ámbito subjetivo de esta Ley en su artículo 2.1. a).

Pues bien, la Orden, de 8 de febrero de 2024, que aquí se impugna estimó parcialmente la solicitud de información presentada por D.^a XXX, incorporando el informe de la Dirección General de Turismo al que se adjuntaron unas tablas



correspondientes a cada anualidad (desde el año 2016 al 2022), tipo de establecimiento y provincia de la Comunidad de Castilla y León donde se incluyen el número de las actuaciones inspectoras y expedientes sancionadores incoados en los establecimientos y actividades turísticas de Castilla y León.

Así pues, la Orden impugnada confirma el carácter de información pública de lo solicitado por D.^a XXX y, con ello, se debe considerar que se ha proporcionado toda la información requerida en el primer punto de la solicitud de la reclamante, relativa al número de inspecciones realizadas (con la excepción de los datos correspondientes al año 2023).

Sin embargo, se debe llegar a una conclusión diferente respecto al segundo punto referido por la reclamante a las sanciones interpuestas a establecimientos turísticos ya que no sólo no se ha proporcionado el nombre del establecimiento afectado, sino que además se ha obviado toda la información relativa al importe de la multa impuesta en cada caso y al motivo de esta.

La Orden de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte justifica esa remisión limitada en su fundamento tercero haciendo mención, entre otras indicaciones, 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 contempla 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.

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, estos límites operan de modo muy limitado en procedimientos finalizados como los que aquí se encuentran afectados. 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”.

No hay duda de que la información solicitada en este caso, relativa a las sanciones impuestas a establecimientos turísticos de Castilla y León, tiene lugar una vez que el procedimiento sancionador ya ha finalizado al referirse a procedimientos sancionadores incoados en las anualidades comprendidas entre el año 2016 y el 2023. Así pues, la divulgación de los establecimientos turísticos sancionados, junto con la concreción de la multa y el motivo de esta, 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 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”.

Lo que podría verse perjudicado 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 Castilla y León, que hayan sido sancionadas, siendo este último otro de los límites previstos en el artículo 14.1 de la LTAIBG, concretamente en su letra h.



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 los intereses económicos y comerciales de 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 cualquier caso, conviene señalar que esta cuestión -si la forma en la que repercute en la imagen y reputación de una entidad la divulgación de una información sobre las sanciones impuestas a la misma integra o no el concepto al que se refiere el límite previsto en el artículo 14.1 h) LTAIBG- ha sido declarada de interés casacional objetivo en el Auto, de 16 de octubre de 2024 (rec. 6675/2024), no constando que haya recaído Sentencia del Alto Tribunal respecto a esta cuestión.

En el caso concreto planteado en esta reclamación hay que tener en consideración, además, que la información solicitada versa sobre las sanciones a establecimientos turísticos de Castilla y León cuyos titulares pueden ser personas físicas o jurídicas.

Con base en lo anterior, es importante diferenciar si el titular del establecimiento es una persona física o no porque 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, dispone que *“si la información incluyese datos personales (...) relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven 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”*.

Así pues, en el caso de que estuviéramos en presencia de establecimientos turísticos cuyos titulares fueran personas físicas y su denominación incluyera la identificación de estas, no será posible divulgar el nombre de dicho establecimiento si no se cuenta con su consentimiento, si bien se deberá de informar de esta circunstancia a la reclamante. Pese a ello, en todos los casos, tanto en personas físicas como jurídicas titulares de establecimientos turísticos sancionados, nada impide la concreción en las tablas presentadas de las multas y motivos de su interposición, añadiendo a la información ya proporcionada la correspondiente al año 2023.

En efecto, 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 en esta reclamación respecto a los datos sancionadores solicitados en relación con los establecimientos turísticos cuyos titulares sean personas jurídicas 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, puede interesar 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 permitían 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 afectadas 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, frente a lo que la Consejería mantiene, rechazar directamente el acceso a la información por el “*posible daño a los intereses económicos y comerciales de terceros*” sino que se ha de otorgar el trámite de audiencia a los titulares de establecimientos turísticos afectados y, una vez recibidas las alegaciones que se realicen en este trámite, 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 titulares de los establecimientos turísticos de Castilla y León sancionadas, en cuyo caso se deberá acceder a otorgar a la reclamante la información sobre quiénes son dichos establecimientos turísticos sancionados.

Por todo lo anteriormente expuesto, dado que la información pública que no ha sido facilitada a la reclamante cumple los requisitos del artículo 13 de la LTABG y que no es posible la denegación de una parte de ella sin la previa realización del trámite antes expuesto, procede la estimación parcial de la reclamación presentada por D. XXX y 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; 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.



Séptimo.- La Consejería de Cultura, Turismo y Deporte rebate también el acceso a la información solicitada por la 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.

Sin embargo, 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 las 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 registrada dejará de existir y no se podrá proporcionar, pero ello no determina que la información solicitada sobre las conductas infractoras y sancionadas desaparezca, motivo por el que, por ejemplo, no procede modificar los datos publicados en las Memorias del Plan de Inspección Turística una vez que transcurran los plazos por los que dichas infracciones y sanciones desaparecen de su anotación en el Registro.

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, de forma



automática, desaparezca el derecho a conocer la información que en su día formaba parte del registro.

Octavo.- En el supuesto aquí planteado, la solicitante de la información reúne la condición de profesional de los medios de comunicación, tal y como dejó constancia en el formulario a través del cual solicitó la información. Sin perjuicio de que el artículo 12 de la LTAIBG reconozca el derecho de acceso a la información pública a todas las personas, la condición de profesional de los medios de comunicación no es indiferente a los efectos que aquí nos ocupan.

En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido en numerosas Sentencias, desde sus Sentencias en el caso Barthold contra Alemania de 25 de marzo de 1985 y el caso Lingens contra Austria de 8 de julio de 1986, la importancia del papel de la prensa para reforzar su ejercicio a la libertad de expresión e información recogida en el artículo 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Más en concreto, en la Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 8 de noviembre de 2016 caso Magyar, se reconoce que “... *el acceso a la información es fundamental para el ejercicio individual del derecho a la libertad de expresión, en particular, de la libertad de recibir y difundir informaciones (artículo 10 CEDH) y su negación constituye una interferencia con este derecho*” (§156). Sobre esta base, el Tribunal elabora un test o escrutinio de cuatro preguntas cuya respuesta afirmativa en un caso de acceso a la información pública determina que este cuenta con la protección “*iusfundamental*” de la libertad de expresión e información (§ 158-169). Una de estas cuatro preguntas es si quien pide la información desarrolla efectivamente un papel de “*perro guardián*” de la democracia frente a los abusos de poder, papel atribuido a la prensa y extendido por el Tribunal en esta Sentencia a “*otros organismos de control social*” u Organizaciones no Gubernamentales (§ 165).

Por tanto, se reconoce una posición cualificada de los periodistas en cuanto a su acceso a la información pública al vincular este en determinados casos al derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones reconocido en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En el supuesto planteado en la presente reclamación, el resto de preguntas del test sistematizado por el TEDH en la citada Sentencia, relacionadas con el interés público de la información solicitada, y con el hecho de que esta se encuentre disponible para ser facilitada en los términos que más arriba se ha argumentado, también podrían obtener una respuesta positiva, motivo por el cual se puede afirmar que, de acuerdo con la interpretación realizada del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos por el TEDH, el acceso a la información pública que ha sido denegado goza de la protección



del derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones recogido en aquel precepto, de aplicación en el orden nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Constitución Española.

Noveno.- En cuanto a la formalización del acceso a la información, el artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

“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 la reclamante ha señalado expresamente su preferencia para acceder a la información en soporte electrónico, facilitando un correo electrónico, el acceso a la información pública se ha de realizar en forma electrónica.

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 Orden, de 8 de febrero de 2024, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de la Junta de Castilla y León, por la que se resolvió una solicitud de información pública presentada por D.^a XXX.

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

- Incorporar a las tablas que forman parte de la Orden de 8 de febrero de 2024, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, el dato relativo a las multas impuestas y motivos de la sanción a los establecimientos turísticos de Castilla y León, así como toda la información correspondiente al año 2023.

- Respecto a la identificación de las personas jurídicas sancionadas como titulares de establecimientos turísticos, 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, adoptar la resolución correspondiente de acuerdo con los razonamientos contenidos en los fundamentos de derecho sexto, séptimo y octavo de esta Resolución.

En su caso, la Resolución que se adopte, además de a la solicitante de la información, deberá ser notificada a todas las personas jurídicas titulares de los establecimientos turísticos que se identifiquen.

En el caso de que se resuelva finalmente conceder toda 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.^a XXX, como autora 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