



Resolución 2023R-75-23 del Ararteko, de 5 de mayo de 2023, por la que recomienda al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente de Gobierno Vasco que tramite las peticiones de acceso a la información pública de acuerdo con el procedimiento especial previsto en la normativa de transparencia y buen gobierno.

Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite una queja cuyo promotor expresaba su insatisfacción por la falta de respuesta del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco a su petición de acceso a la información pública.

En concreto, la persona reclamante refiere que presentó un recurso de alzada ante la viceconsejería de desarrollo económico, sostenibilidad y medio ambiente contra una resolución del director de industria y transición energética. Esta resolución tenía por objeto el otorgamiento de subvenciones a empresas al amparo de lo dispuesto en la [Orden de 21 de junio de 2021](#), de la consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, por la que se regula el programa Bilakatu-Covid 19¹. Expone el reclamante que el recurso fue rechazado.

Posteriormente, solicitó copia literal del expediente de concesión de la subvención, regulada en la citada orden del programa Bilakatu, concedida a la empresa Valorgreen Paper S.L. (expediente 0034-BKL/2021), sin que hubiera recibido respuesta a su petición de acceso al expediente.

2. A la vista de los hechos expuestos en la queja, el Ararteko realizó una petición de colaboración al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco en la que solicitó conocer las causas o motivos que habían impedido a la administración resolver en el plazo de un mes la solicitud de acceso a la información pública o, en su caso, el motivo para desestimar la petición al haber transcurrido el citado plazo máximo sin notificar una resolución expresa.

¹ Orden de 2 de junio de 2021, de la consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medioambiente, por la que se regula el Programa Bilakatu COVID 19 de subvenciones destinadas a las empresas, afectadas por el COVID-19, que realicen actuaciones de diversificación y/o relocalización, desarrollando nuevas capacidades, en líneas de negocio, productos, servicios y mercados.



3. En respuesta a la solicitud de colaboración realizada, tuvo entrada, en fecha 27 de febrero de 2023, en el registro de esta institución, un informe del departamento concernido en el que, en primer lugar, expone que con fecha 28 de noviembre de 2022, tuvo entrada en ese departamento la solicitud de acceso a la información del expediente 0034-BLK/2021 planteada por la persona reclamante, y que las fechas posteriores a dicho día coincidieron con el cierre del ejercicio 2022 y el inicio del ejercicio 2023, período de saturación y exceso de trabajo en los procedimientos. De ese modo, la resolución de la tramitación de cualquier acción, durante esas fechas, conlleva una mayor demora de la habitual durante el resto del año.

A continuación, manifiesta la administración las razones por la que desestima la petición de acceso al expediente y que también han sido comunicadas al ciudadano.

En concreto, indica el departamento que el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) establece los diferentes supuestos en los que los ciudadanos adquieren, en un procedimiento administrativo concreto, la condición de interesados. Dado que, a juicio del Departamento, el reclamante no ha adquirido tal condición su solicitud de acceso al expediente ha sido inadmitida.

La administración se expresa en los siguientes términos para fundamentar su posición:

“El art. 53 de la LPAC establece que tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos administrativos los interesados en dichos procedimientos.

El solicitante, que pueda resultar afectado por la decisión que se adopte en el procedimiento administrativo, aunque no lo haya iniciado, para obtener la condición de interesado, debe tener un interés legítimo. El interés legítimo ha de ser alegado y probado por la parte que se lo arroga. No bastaría con alegar o acreditar un interés abstracto o genérico, sino que es preciso que éste sea real, lo que ha de interpretarse en la posibilidad de obtener un beneficio o utilidad material de la resolución que ha puesto fin al procedimiento.

No bastaría una simple relación con la beneficiaria de la subvención, a no ser que la resolución de concesión de la ayuda a la misma comportase un perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos del solicitante, y que éste acreditase fehacientemente dicha circunstancia. Hay que demostrar el nexo causal entre la concesión de la subvención y sus propios intereses.





Solicita copia de un expediente, pero no justifica la existencia de un interés legítimo, ni la conexión entre la subvención a la empresa beneficiaria y el supuesto perjuicio irreparable o el efecto negativo, o real, de la ayuda concedida, en su esfera jurídica. No bastan las menciones genéricas, ni los intereses abstractos.

Los tribunales son claros al determinar que la condición de interesado no se limita a invocar genéricamente la existencia de un interés legítimo. Hay que acreditar la relación entre el sujeto y el objeto de la pretensión, esto es, que la resolución que ponga fin al procedimiento produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto, para el legitimado y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien pretende su legitimación. No es válida cualquier afectación por la resolución que ponga fin a un expediente, sino que deberá ser efectiva, en relación con los derechos o intereses propios, para así explicar la existencia de un interés legítimo. Hay que argumentar, motivar, cuáles son los efectos negativos, irreparables, de no reconocérsele la condición de interesado. Es absolutamente relevante la justificación del nexo causal entre la condición de interesado en un expediente y la supuesta afectación o perjuicio en la propia esfera jurídica.

El solicitante no ha acreditado, en ningún momento, que la resolución recaída en el Expdte.: 0034/BKL/2021 sea susceptible de proporcionarle, por sí misma, un perjuicio material o jurídico apreciable, o que la persistencia de la situación creada pudiera ocasionarle un daño futuro.

El solicitante, en definitiva, no ha acreditado su condición de interesado en el expediente que nos ocupa, por lo que no procede su acceso al mismo”.

Entendiendo esta defensoría, por tanto, que dispone de los hechos y fundamentos de derecho suficientes, emite las siguientes:

Consideraciones

1. De acuerdo con los antecedentes expuestos y la respuesta aportada por la administración, el Ararteko considera conveniente analizar la solicitud planteada por la persona reclamante y la calificación administrativa realizada por ese departamento para desestimar la misma.





Indica el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente de Gobierno Vasco que la persona reclamante presentó recurso de alzada contra resolución de concesión de ayudas a la empresa VALORGREEN PAPER. S.L. en el marco del Programa Bilakatu COVID-19 de subvenciones destinadas a las empresas (Expdte.: 0034/BKL/2021), y que fue inadmitido por carecer el recurrente de la condición de interesado en el procedimiento administrativo.

Posteriormente, el reclamante solicitó copia literal del citado expediente.

Según expone ese departamento en su contestación al Ararteko, la inadmisión de la solicitud de acceso al expediente obedece a que el reclamante no ha acreditado un interés legítimo que permita a la administración comprobar si la resolución recaída en el expediente 0034/BKL/2021 es susceptible de generarle, por sí misma, un perjuicio material o jurídico apreciable, ni tampoco si la persistencia de la situación creada pudiera ocasionarle un daño futuro. Por lo tanto, el reclamante no puede ser considerado interesado en el procedimiento administrativo de acuerdo con lo previsto en el [artículo 4](#) de la LPAC.

La respuesta de la administración parece fundamentarse en que la persona reclamante ejerció el derecho de acceso y obtención de copias de los documentos contenidos en los procedimientos administrativos que corresponden a los interesados de acuerdo con lo dispuesto en el [artículo 53.a\)](#) de la LPAC y por lo tanto, procedía la calificación administrativa y la tramitación de la petición en base al derecho del interesado en el procedimiento administrativo.

Lógicamente, si la persona reclamante no era interesada en el procedimiento administrativo, entonces, colige esta institución que ejerció su pretensión bajo el régimen general de actuación ante la administración pública, que reconoce capacidad para ser titular de derechos e intereses a cualquier persona física con arreglo a las normas civiles tal y como se dispone en el [artículo 3 LPAC](#).

Por este motivo, el Ararteko considera que el posterior ejercicio de acceso al expediente se formuló en base al derecho de acceso a la información pública, archivos y registros, del que es titular la ciudadanía, en los términos expuestos en el artículo [13.d\) de la LPAC](#), y por lo tanto debió atenderse de acuerdo con el régimen general de tramitación previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTBG).

La LTBG, establece, de conformidad con el artículo 105.b) de la Constitución, el régimen jurídico general para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública del que "son titulares todas las personas" (apartado 3 del preámbulo), con

los límites que establece el [artículo 14](#) de la citada Ley. El reconocimiento del derecho de acceso es, por tanto, general, y los límites expresos y específicos.

El ámbito subjetivo de aplicación del derecho de acceso a la información pública está delimitado por el [artículo 12](#) de la LTBG, en la forma siguiente *"Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley"*. Se trata de un reconocimiento muy amplio de la titularidad del derecho y, además, su ejercicio no requiere la necesidad de acreditar un determinado interés tal y como ha establecido el Tribunal Supremo en la reciente sentencia de 2 de junio de 2022²:

"(...) Como esta Sala ha señalado en ocasiones precedentes, así en la sentencia de 12 de noviembre de 2020 (recurso 5239/2019), la LTAIBG reconoce la titularidad del derecho de acceso de forma muy amplia a "todas las personas", sin mayores distinciones, empleando una fórmula similar a la del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009, que en su artículo 2.1 señala que "cada Parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder..." a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas.

Esta amplia delimitación subjetiva es igualmente similar a la que resulta del artículo 105.b) de la CE, que reconoce "a los ciudadanos" el acceso a los archivos y registros administrativos.

Como se aprecia con facilidad, en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven. (...)"

Por otro lado, el ámbito objetivo del derecho ([artículo 13](#)) define como información pública a todos los documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de las entidades obligadas y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Por lo tanto, el Ararteko estima que el derecho de acceso al expediente planteado por la persona reclamante debió tramitarse de acuerdo con el régimen especial previsto en la LTBG.

2. Con ánimo de colaboración, este Ararteko considera oportuno trasladar algunas consideraciones relativas al principio de transparencia y al derecho de acceso a la información pública que pueden servir de base para su adecuada tramitación.

² STS 2272/2022. [ECLI:ES:TS:2022:2272](#)



En primer lugar, cabe recordar al departamento concernido que, con carácter general, uno de los principios de funcionamiento e interacción con la ciudadanía plasmados en el [artículo 63 de la Ley 3/2022 del Sector Público Vasco](#) es el relativo a la transparencia, por cuanto el citado sector público *“será transparente en su actuación, de forma que la ciudadanía podrá conocer la información relevante acerca de las decisiones adoptadas y sus responsables, su proceso de deliberación y la organización de los servicios”*

Por otro lado, según se desprende del preámbulo de la LTBG, la norma 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”*.

De este modo, como ya ha quedado expuesto anteriormente, el [artículo 12](#) de la LTBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública sin necesidad de acreditar un determinado interés. Se trata de una formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho que, en palabras del Tribunal Supremo³, *“obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese 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 de la misma ley, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”*.

De ello deriva que la aplicación de una causa de inadmisión ([artículo 18 LTBG](#)) debe realizarse con carácter restrictivo, lo que implica que la administración que la considera concurrente lo justifique suficientemente.

Por otro lado, en relación con los posibles límites aplicables al acceso previstos en el [artículo 14](#) de la LTBG, resulta conveniente indicar que no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni de modo absoluto en relación con los contenidos dado que el citado artículo dispone que “podrán” ser aplicados. Además, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dispone en el Criterio Interpretativo CI/002/2015 de 24 de junio⁴, que, *“la invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo”*.

Es decir, el derecho puede verse limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información, derivado de lo dispuesto en la

³ STS de 16 de octubre de 2017 (recurso 75/2017) [ECLI:ES:TS:2017:3530](#)

STS de 2 de junio de 2022 (recurso 4116/2020) [ECLI:ES:TS:2022:2272](#)

⁴ https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:77d11404-2f9a-45e6-be70-d6c96409acd5/C2_2015_limites_derecho_de_informacion.pdf



Constitución, o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. Por ello, la administración debe realizar siempre un test de daño o análisis previo para valorar si el acceso a la información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable. Por otro lado, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público), en cuyo caso, quizá deba publicarse la información en base a la vertiente activa de la transparencia.

En definitiva, por todas las consideraciones anteriores, el Ararteko entiende que, en el supuesto analizado en la presente queja, la solicitud del reclamante debería haber sido tramitada en el plazo de un mes de acuerdo con los requisitos establecidos en la normativa de transparencia teniendo en cuenta los criterios doctrinales de los órganos de control de la transparencia y judiciales a la hora de aplicar límites o causas de inadmisión que, en todo caso, deben interpretarse de modo restrictivo en función del caso concreto.

Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko eleva al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, la siguiente

Recomendación

Que atienda y tramite el derecho de acceso a la información pública ejercido por la persona reclamante en plazo y forma de acuerdo con la regulación especial contenida en la normativa de transparencia, y en su caso, motive y justifique de manera expresa y proporcionada la aplicación de los límites al acceso a la información o de cualquier otra causa de inadmisión.

