

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expte. 866-2023

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha/ Consejería de Sanidad.

Información solicitada: Inspecciones en dos establecimientos de servicio de comida.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA

Plazo de ejecución: 20 días hábiles

RA CTBG
Número: 2023-0951
Fecha: 07/11/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹(en adelante, LTAIBG) a la Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha, el 26 de diciembre de 2022, la siguiente información:

“Solicitud de información sobre inspecciones en establecimientos alimentarios. De los 2 siguientes establecimientos:

- *“McDonald’s” situado en Carr. Argamasilla, 30, 13597 Puertollano, Ciudad Real 100.*

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

- *“Montaditos” situado en Carretera Nacional V, Km 114, 45600 Talavera de la Reina, Toledo.*

Solicito

- *Copia de las actas de inspección de los años 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022.*
- *Autoridad competente del control de estos establecimientos.*
- *Fecha de inscripción en el registro de la autoridad competente de esta comunidad autónoma, de acuerdo al artículo 2.2 del Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos.*
- *Nivel de riesgo (alto, medio, bajo o muy bajo)*
- *Frecuencia mínima de control (cada cuantos meses se realiza una inspección) (...).”*

2. Mediante Resolución de la Secretaria General de Sanidad de Castilla-La Mancha de 13 de febrero de 2023 se estimó parcialmente la solicitud de información concediendo la información solicitada a excepción de las actas de inspección, por considerar que, sobre la base del artículo 14.1 g) de la LTAIBG, concurría un límite legal al tratarse de actuaciones relacionadas con las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

La resolución contiene los siguientes pasajes relevantes:

“En relación a la solicitud de las actas de inspección, se DESESTIMA el envío de la información solicitada en base al artículo 14.1.g) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno al tratarse de actuaciones relacionadas con las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

Las actas de inspección tienen un carácter interno y reservado, en la medida que están encaminadas a investigar la existencia de posibles infracciones, pudiendo iniciar un procedimiento sancionador. Se debe garantizar, por parte de la administración que la información reflejada en dichos documentos no trascienda ni sea utilizada más allá de aquel fin para el que se obtuvo.

Las autoridades competentes, según el artículo 8 del reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican varios Reglamentos, garantizarán que no se divulgue a terceros la información obtenida en el desempeño de sus funciones en el contexto de los controles oficiales y otras

actividades oficiales que, por su naturaleza estén amparadas por el secreto profesional.

Asimismo, si la empresa es sancionada en virtud de las actas de inspección a través de un expediente sancionador, debe aplicarse su regulación específica, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, entre otras, en la que el concepto de interesado en el procedimiento administrativo (artículo 4) está más limitado que en el ámbito de la Ley de Transparencia. Hay que tener en cuenta que la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, y que en estos casos de procedimientos sancionadores son únicamente los "interesados", tal como son definidos y delimitados en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, los que tienen acceso a la documentación integrante de los expedientes tramitados. Ello es así porque la información requerida, que forma parte de expedientes sancionadores, implica el acceso por parte de un tercero a información de carácter sensible para las empresas objeto de dichos expedientes. Debe destacarse que los expedientes sancionadores contienen datos especialmente protegidos a los que tiene acceso un reducidísimo número de personas: el interesado (y su/s letrado/s), el instructor y el órgano que resuelve. Por tanto, no puede sino concluirse que el perjuicio que se causaría a las personas interesadas en los expedientes sería concreto y tangible, de darse acceso al contenido íntegro a un tercero, del que se desconoce por completo qué uso pueda hacer de esa información y con qué propósitos.

A su vez, el artículo 27.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley. En este sentido, la ley que regula la sanción aplicada no prevé como sanción accesoria la publicación de la sanción, por lo que el acceso por parte de un tercero a la información y su posterior uso o publicación podría suponer una vulneración al principio de tipicidad que rige en materia sancionadora.

Respecto al resto de información solicitada, se ESTIMA su solicitud. La información facilitada por la Dirección General de Salud Pública es la siguiente:

(...)

Por último, indicar que los controles oficiales de todos los operadores se realizan con regularidad, en función del riesgo y con la frecuencia apropiada teniendo en cuenta: los riesgos identificados, las actividades realizadas por los operadores, el historial de

las empresas alimentarias, la fiabilidad y resultados de sus autocontroles y cualquier información que indique la probabilidad de que pueda inducirse a error a los consumidores (...).”

3. Disconforme con dicha respuesta, el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), el 19 de febrero de 2023, con número de expediente 866-2023.
4. El 7 de marzo de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General de la Consejería de Sanidad, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 22 de marzo de 2023 se recibe oficio de contestación por el que se manifiesta que el órgano administrativo se ratifica en los argumentos recogidos en la resolución recurrida, respecto a la negativa a proporcionar copias de las actas de infracción. Junto con el oficio de contestación se remite copia del expediente administrativo de información pública, en el que constan los oficios remitidos por la administración a las empresas afectadas por la solicitud de información, previos a la resolución.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja,

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

3. A tenor de lo dispuesto en su preámbulo, la LTAIBG 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, su artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. En este sentido, el artículo 13 de la LTAIBG 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”*.

La información solicitada es información pública en la medida en que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG y se ha generado en ejercicio de la competencia autonómica en materia de sanidad y salud pública.

4. El objeto de la presente reclamación afecta solamente a la petición denegada, de obtener copia de las actas de inspección efectuadas en sendos establecimientos alimentarios. En el cuerpo de la resolución se hace constar el número respectivo de visitas de inspección, cuál de los dos establecimientos ha sido objeto de actas de infracción, y un nivel de calificación administrativo de riesgo.

A dichos efectos, la administración autonómica ha concedido trámite de audiencia a los titulares de dichos negocios (cuyas alegaciones no constan en el expediente recibido en este Consejo) y ha desestimado esta específica petición de información por la concurrencia de un posible perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, al que refiere el artículo 14.1 g) de la LTAIBG. Por este motivo, la concurrencia de ese límite debe ser debidamente analizada.

Antes de proceder al análisis de este límite debe señalarse que el ejercicio del derecho de acceso a la información se ha configurado por el legislador básico de transparencia como un derecho de amplio espectro. Esta configuración ha sido reiterada por los Tribunales de Justicia que ya han tenido ocasión de pronunciarse en diferentes ocasiones en el sentido de que el acceso a la información debe entenderse en un sentido amplio y que las restricciones al mismo deben ser excepcionales. De este modo, a título de ejemplo, la Sentencia de Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre (ECLI: ES:TS:2017:3530), fijó la siguiente doctrina:

“La 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 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, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

[...]

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley” (F.J. 6º)

Doctrina jurisprudencial que, en lo concerniente a los límites ha sido complementada por el Alto Tribunal, entre otras, en la Sentencia 574/2021, de 25 de enero (ECLI:ES:TS:2021:574), en la que puntualizó lo siguiente:

“La aplicación de los límites al derecho de acceso a la información está sujeta a determinados requisitos y condiciones. Al respecto, el artículo 14.2 LTAIBG de la LTAIBG señala lo siguiente:

2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Por tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate.” (FJ, 4º)

Asimismo, sobre la aplicación de los límites recogidos en el artículo 14, este Consejo ya se pronunció en el Criterio interpretativo 2/2015⁶, que señala lo siguiente:

⁶<https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

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.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, 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)”.

Con relación al límite al ejercicio del derecho de acceso a la información del artículo 14.1.g) de la LTAIBG, la administración no concreta de manera suficiente su concurrencia, limitándose a afirmar que *“se debe garantizar, por parte de la administración que la información reflejada en dichos documentos no trascienda ni sea utilizada más allá de aquel fin para el que se obtuvo”*. Como se ha indicado anteriormente la jurisprudencia exige una *“aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate”*, algo que no se ha realizado de manera suficiente por parte de la administración.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el reclamante ha realizado solicitudes de derecho de acceso a la información pública sustancialmente idénticas a la que es objeto de esta resolución ante otras comunidades autónomas. En el caso de Asturias, la administración autonómica ha puesto a su disposición las actas de inspección de algunos locales de restauración, a satisfacción del reclamante que ha desistido de su reclamación (expediente 1648/2023, resuelta por la RA CTBG 692/2023, de 25 de julio). Por lo tanto, existen precedentes de otras administraciones que han aportado información como la que aquí se ha denegado, sin que le conste a este Consejo que se haya producido una vulneración o menoscabo de las funciones de vigilancia, inspección y control que realiza la administración autonómica en su territorio.

En conclusión, el CTBG no considera que concurra el límite del artículo 14.1 g) para desestimar el acceso a la documentación solicitada.

Tampoco se ha afirmado por parte de la administración que de las visitas de inspección realizadas se hayan incoado procedimientos sancionadores, ni que éstos, en el caso de que hubieran existido, hayan sido objeto de posteriores recursos judiciales, lo que supondría que dar a conocer la información podría afectar a otros límites del artículo 14 de la LTAIBG, como la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, (14.1 e) LTAIBG) o la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva (14.1 f) LTAIBG).

5. La administración alega también limitaciones al acceso como consecuencia de lo dispuesto en la normativa comunitaria que resulta aplicable, en este caso, el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios (...)

Se menciona el artículo 8 del Reglamento (UE) 2017/625, y cómo en virtud de él las autoridades competentes *“garantizarán que no se divulgue a terceros la información obtenida en el desempeño de sus funciones en el contexto de los controles oficiales y otras actividades oficiales que, por su naturaleza estén amparadas por el secreto profesional”*. Este artículo no implica la existencia de un régimen de secreto o confidencialidad, ya que en él se establece las condiciones para divulgar la información antes de su publicidad oficial y se exige dar la oportunidad al operador económico de formular observaciones, según el apartado 5.a) de dicho artículo. Sin embargo, opera la excepción derivada de la existencia de una ley nacional sobre transparencia, que exige la puesta a disposición de la información salvo que concurran circunstancias excepcionales.

La norma europea exige la ponderación del interés público, antes de decidir sobre la divulgación de información. Y está sujeta a los mismos límites legales para evitar el perjuicio de valores e intereses concretos, incluyendo los del operador.

Asimismo, se debe recordar lo que dispone el artículo 11 del mencionado Reglamento UE 2017/625, en el sentido de que *“las autoridades competentes realizarán los controles oficiales con un elevado nivel de transparencia y, al menos una vez al año, pondrán a disposición del público, también mediante publicación en internet, información pertinente sobre la organización y la realización de los controles oficiales”*. Ese artículo también establece que las autoridades *“velarán por que se publique con regularidad y en tiempo oportuno información sobre”*: el tipo, el número y el resultado

de los controles oficiales; el tipo y el número de casos de incumplimiento detectados; el tipo y el número de casos en que las autoridades competentes hayan adoptado medidas de conformidad con el artículo 138, y; d) el tipo y el número de casos en que se hayan impuesto las sanciones a que se refiere el artículo 139.

Por último se debe señalar que el apartado 3 del citado artículo 3 recoge que *“Las autoridades competentes podrán publicar, o poner a disposición del público de otra forma, información sobre la calificación de los operadores individuales basándose en los resultados de uno o varios controles oficiales, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: a) que los criterios de calificación sean objetivos, transparentes y estén públicamente disponibles, y b) que se hayan adoptado las medidas apropiadas para garantizar la equidad, coherencia y transparencia del proceso de calificación”*.

Con este artículo queda claro que el propio reglamento europeo ya establece un régimen de publicidad activa sobre esta materia, lo cual orilla en buena medida el límite de la confidencialidad que plantea la administración autonómica.

En el caso de la reclamación objeto de esta resolución, este Consejo considera que predomina el interés público sobre otros bienes jurídicos, derivado del conocimiento de cuestiones que tienen relación directa con la salud pública. En supuestos como el que nos ocupa existe un régimen de confidencialidad interna administrativa, eso es cierto, pero que no alcanza ni restringe de modo absoluto el derecho general de acceso a la información pública que establece la LTAIBG, que sólo debe ser limitado con carácter excepcional como ha afirmado de manera reiterada la jurisprudencia.

Por todo lo anteriormente expresado, dado que la documentación solicitada tiene la consideración de información pública y que no resulta suficientemente justificada la aplicación de alguno de los límites previstos en los artículos 14⁷ y 15⁸ de la LTAIBG, ni la concurrencia de una causa de inadmisión del artículo 18⁹, este Consejo debe proceder a estimar la reclamación presentada. No obstante, deberán anonimizarse los datos de carácter personal que aparezcan en las actas de inspección solicitadas, de acuerdo con lo que establece el artículo 15.4 de la LTAIBG.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a14>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a15>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Copia de las actas de inspección de los años 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022 realizadas los siguientes establecimientos:
 - o McDonald's, situado en Carr. Argamasilla, 30, 13597 Puertollano, Ciudad Real 100.
 - o 100 Montaditos, situado en Carretera Nacional V, Km 114, 45600 Talavera de la Reina, Toledo.

TERCERO: INSTAR a la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno¹⁰, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹¹.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹².

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG
Número: 2023-0951
Fecha: 07/11/2023

-1