



## Resolución 309/2019

**S/REF:** 001-033878

**N/REF:** R/0309/2019; 100-002489

**Fecha:** 30 de julio de 2019

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Hacienda

**Información solicitada:** Infracciones y sanciones del Comisionado del Mercado de Tabacos

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la entidad reclamante solicitó al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 3 de abril de 2019, la siguiente información:

*- Todas y cada una de las infracciones y sanciones interpuestas por el Comisionado para el Mercado de Tabaco o por la Secretaría de Estado de Hacienda desglosadas por el tipo y motivo de infracción recogidos en la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria. Solicito que se indique la fecha de la infracción, el motivo de la infracción, la empresa o persona infractora, la fecha en la que se le sanciona, la cantidad monetaria con la que se le sanciona y en qué consiste exactamente la infracción impuesta.*

---

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

*Además, solicito que se indique en cuál de los tres puntos distintos que recoge el artículo 7 de la ley citada anteriormente se circunscribe la infracción y en qué subpunto. Por ejemplo: infracción grave (punto 3) y subpunto a, b, c o d del punto 3. Además, solicito que se indique claramente con qué se ha sancionado cada caso: revocación de concesión, cantidad monetaria o cualquier otro tipo de sanción. Y también el motivo de la falta, especialmente cuándo en los puntos se califique simplemente como otras infracciones. Solicito una explicación clara y comprensible sobre lo sucedido en cada caso. Si es necesario para entender la BBDD unas pautas o algún otro tipo de documento-guía o plantilla solicito también se me facilite. Del mismo modo, si se utiliza algún tipo de códigos o abreviaturas, solicito que se me indique en algún lugar o documento qué significan cada uno para hacer comprensible la información aportada.*

2. Mediante resolución de 9 de abril de 2019, el COMISIONADO PARA EL MERCADO DE TABACOS (entidad dependiente del MINISTERIO DE HACIENDA) contestó al solicitante en los siguientes términos:

*De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 15.1 de la citada Ley 19/2013, modificada por la LO 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos 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.*

*Una vez analizado el contenido de la solicitud se observa que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que la información solicitada se refiere a infracciones administrativas, las cuales no conllevan la amonestación pública al infractor al no existir norma con rango de ley en la cual pudiera ampararse el acceso solicitado y no procediendo, por otra parte, solicitar el consentimiento expreso de los afectados al tratarse de una solicitud genérica, con un universo muy elevado de personas afectadas a las que habría que dar trámite de audiencia (a título de ejemplo, los expedientes sancionadores iniciados únicamente a operadores minoristas ascendieron en 2018 a 2.760; 1.945 en 2017, 3.525 en 2016).*

*Por los mismos motivos, conforme a lo establecido en el artículo 18.1 letra c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre ("Causas de inadmisión. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: c) Relativas a información para cuya divulgación sea*

*necesaria una acción previa de reelaboración”) resulta desproporcionada y excesiva la obtención del resto de información solicitada, por el riesgo que conlleva de paralización de la gestión del Área de Inspección del Mercado, como encargada de suministrar la citada información.*

*En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se deniega el acceso a la información pública cuya solicitud ha sido identificada en el párrafo primero de esta resolución.*

*No obstante lo anterior se informa que en el subcanal del CMT, <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/CMTabacos/Paginas/Expedientessancionadores.aspx> figura la información estadística disponible y desagregada en relación con los procedimientos sancionadores incoados por el citado Organismo desde 2013 hasta 2017, y a la que se incorporará en breve la correspondiente al ejercicio 2018.*

3. Frente a dicha respuesta, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada de 8 de mayo de 2019, y al amparo de lo dispuesto en [el artículo 24 de la LTAIBG<sup>2</sup>](#), una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

*(...)*

*El Comisionado deniega la información solicitada basándose en un supuesto para inadmitirla, la reelaboración, algo que no tiene sentido ninguno, ya que para denegarla deberían haber utilizado un motivo de denegación o límite para no concederla, pero en ningún caso un supuesto de inadmisión que sirve para inadmitirla; no para denegarla. En todo caso, en ningún momento están ponderando este motivo, simplemente alegan al supuesto, sin indicar por qué sería reelaboración. Como es obvio, lo solicitado obra en el poder del Comisionado. Además, es información elaborada por ellos mismos. Por lo tanto, no cabe el supuesto de reelaboración; en todo caso se trataría de información voluminosa. El artículo 18 de la Ley 19/2013 establece que la aplicación de las causas de inadmisión debe realizarse “mediante resolución motivada”. En el presente caso, se ha omitido cualquier razonamiento que justifique la aplicación de la causa de inadmisión mencionada y se ha limitado a citar la misma, incumpliendo de esta forma lo establecido en el artículo 18 de la Ley 19/2013. (...)*

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

*El acceso en este caso estaría amparado por una norma con rango de ley. Evidentemente, por la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Se trata información de interés y relevancia pública. Además, serviría para que la Administración rinda cuentas ante la ciudadanía y para tener una ciudadanía bien informada en un tema tan importante como este, ya que se trata de salud pública. Por lo tanto, es obvio que es información que hay que hacer pública ya que prevalece el interés por encima de cualquier límite y, por lo tanto, el acceso a la información está amparado por la Ley de Transparencia y no cabe limitarlo por lo que alega el Comisionado para el Mercado de Tabacos.*

*Por último, el último motivo que expresan es que habría que pedir muchos permisos a los infractores para facilitar la información. Como el acceso a esta información y la publicación ya se amparan en la Ley de Transparencia no sería necesario solicitarles el consentimiento ya que aunque alegaran estar en contra, se trata de información relevante para la ciudadanía. Además, en todo caso, si alegaran que no quieren que se publique, sucedería lo mismo, prevalecería el interés de la ciudadanía y la rendición de cuentas. Por lo tanto, no es necesario realizar este paso y no sirve para denegar la información como argumenta el Comisionado.*

*El criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establece que cuando se trata de “información cuyo ‘volumen o complejidad’ hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver”.*

*Más en el caso de las empresas, ya que también existen dentro de los sancionados por esta información. En este caso queda mucho más claro que no hace falta pedirles alegaciones ni cabe ningún posible límite para no facilitar la información solicitada. Además, el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999 define los datos de carácter personal como “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”. Por tanto, las personas jurídicas no están sujetas a la Ley Orgánica 15/1999 y no se puede considerar como datos personales su información.*

*Cabe mencionar que con esta ley se sanciona incluso subministro irregular de tabaco, son cosas que conllevan un grave perjuicio para la salud pública y la ciudadanía tiene derecho a conocer esta información. Además, saber quién lo ha hecho, con qué se le ha sancionado y*

*de qué forma exacta lo ha hecho (el motivo de la infracción explicado claro y preciso como pido en mi solicitud) serviría para rendir cuentas y para cumplir con la intención de la Ley de Transparencia.*

*También cabe mencionar que mi solicitud ya hacía mención a la posibilidad de recibir solo parte de la información (acceso parcial) o la información concreta pero con partes anonimizadas si así lo requiere la Ley de Transparencia. (...)*

*En este caso, se trata claramente de complejidad, y no reelaboración. No se pide crear ninguna información nueva ni la acción requiere de ningún otro tratamiento, simplemente tiene que remitirme documentos y datos ya existentes. Por tanto, la unidad solo debería buscar y facilitarme el acceso a lo solicitado para cumplir con la Ley de Transparencia, algo que claramente no puede considerarse como reelaboración.*

4. Con fecha 10 de mayo de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito con registro de entrada el 31 de mayo de 2019, el COMISIONADO PARA EL MERCADO DE TABACOS (MINISTERIO DE HACIENDA) realizó las siguientes alegaciones:

*1.- La resolución actualmente impugnada deniega, que no inadmite, la solicitud de acceso efectuada el 3 de abril de 2019 por el [REDACTED]*

*La citada denegación se encuentra suficientemente motivada (párrafos segundo, tercero y cuarto de la página 2) y se fundamenta en la previsión del artículo 15.1 de la propia Ley 19/2013, que expresamente condiciona el acceso a información que contenga datos especialmente protegidos relativos, entre otros, a la comisión de infracciones administrativas (artículo 7.3 de la Ley 15/1999) al previo consentimiento expreso de los afectados o al amparo por una norma con rango de Ley.*

*El derecho de acceso a los documentos administrativos, como cualquier otro derecho subjetivo reconocido por el ordenamiento jurídico, no es un derecho ilimitado y resulta doctrinalmente pacífica la existencia de límites, tanto por razones de interés privado como por razones de interés público, al ejercicio del mismo. La propia Constitución española en su artículo 105. b) especifica los límites del derecho, al ordenar que la Ley regule el acceso a los registros y archivos administrativos “salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.*

*El principio de publicidad del procedimiento sancionador se limita a las partes, sin extenderse a la sociedad en general (a partir de la declaración del Tribunal Constitucional, según la cual el derecho a un proceso público “no es aplicable en su integridad a los procedimientos administrativos disciplinarios -SSTC 2/1987 y 190/1987-”) y únicamente algunas normativas sectoriales (v.gr., artículo 61 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, que contempla la amonestación pública) prevén expresamente la publicidad de determinadas sanciones. No puede pretenderse por tanto que sea la propia Ley 19/2013 la que legitime el acceso a este tipo de información, cuando es esa misma norma la que condiciona éste a la existencia de una norma con rango de Ley (específica) que lo ampare o al consentimiento expreso de los interesados.*

*En el supuesto de las infracciones al ordenamiento sectorial del mercado de tabacos, la Ley 13/1998, de 4 de mayo, no contempla esta medida. A este respecto, y en lo referente al invocado interés y relevancia pública en atención a la naturaleza de salud pública de la información solicitada, que a juicio del interesado prevalece sobre cualquier límite, conviene igualmente recordar que las infracciones contempladas en esta normativa se refieren única y exclusivamente a la comercialización de labores de tabaco de procedencia legal, excluyendo las de contrabando (ya sea de productos genuinos o falsificados), cuya represión y sanción recae en otras Administraciones públicas.*

*Descartada por tanto esta condición para el acceso a la información solicitada, únicamente quedaría a tal fin el posible consentimiento expreso de los afectados, circunstancia cuya improcedencia se abordó motivadamente en la resolución impugnada, por tratarse de una solicitud genérica, con un universo muy elevado de personas afectadas a las que habría que dar trámite de audiencia (a título de ejemplo, los expedientes sancionadores iniciados únicamente a operadores minoristas ascendieron en 2018 a 2.760; 1.945 en 2017, 3.525 en 2016).*

*2.- Adicionalmente, procede recordar que la resolución impugnada hacía referencia, en virtud de la naturaleza de los distintos datos solicitados y la información disponible en las aplicaciones informáticas del Comisionado, al carácter desproporcionado que supondría la necesidad de efectuar un nuevo tratamiento o reelaboración de la información gestionada por el Comisionado para el Mercado de Tabacos, si bien únicamente referida al “resto de la información solicitada” (una vez eliminada toda la información especialmente protegida). Por tanto, y pese a lo sostenido por el interesado, la disgregación de la información, por su*

*volumen y complejidad, supondría de facto un nuevo tratamiento de la información y, en la práctica, la paralización de la gestión del Área de Inspección del Mercado del Comisionado, con el consiguiente perjuicio para el servicio público y los intereses protegidos por la normativa sectorial del mercado de tabacos.*

*3.- Por último, tal y como se informó al interesado en la resolución, por parte del Organismo y desde el año 2013 se hace pública en el sitio web del mismo una relación de los expedientes sancionadores incoados en el ejercicio, dividida por provincias y tipos de infracción y que no incluye la identidad de los sancionados, en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa recogidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

5. El 4 de junio de 2019, en aplicación del art. 82 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)<sup>3</sup>, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Mediante escrito de entrada 21 de junio de 2019, el reclamante reiteró lo manifestado en su reclamación y realizó las siguientes alegaciones:

*Del mismo modo, cabe mencionar que la excusa que alega el Comisionado diciendo que hay muchos sancionados y no podrían darles trámite de audiencia para saber si permiten la concesión de la información o no, no sirve para inadmitir la resolución por una acción previa de reelaboración. En todo caso se trataría de un caso de información voluminosa o compleja, según los criterios del propio Consejo. Por lo cual, no cabe una inadmisión de la solicitud, sino, y en todo caso, la ampliación del plazo de un mes para resolver y en ese tiempo encargarse de recopilar todo lo solicitado y entregarlo.*

*Así lo demuestra, por ejemplo, la sentencia 184/2018 del Juzgado Central C.A. nº 8 de Madrid para un caso parecido: “Resulta de especial relevancia que por la resolución del Ministerio del Interior se concedió parcialmente la información solicitada, facilitándole la información instada por éste, aunque de forma global, sin desagregar por cada Centro Penitenciario. Pero es una obviedad que, para poder obtener una información global, previamente se ha contado con la información desglosada o desagregada de cada uno de los Centros Penitenciarios, y contando con esta última información, debe de rechazarse que estemos ante un supuesto de reelaboración”.*

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#ddunica>

*Lo mismo sucede en este caso en el que el Comisionado por sí mismo publica de forma activa datos agregados sobre lo solicitado en la petición de acceso a la información sobre la que versa la presente reclamación.*

*(...) no realizan un test de daño con los límites que están mencionando. El artículo 14.2 de la Ley 19/2013 determina que “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”. En este sentido, el criterio interpretativo CI/002/2015 del CTBG afirma que “los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos”, para lo cual “deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio /test del daño) concreto, definido y evaluable”. En el presente caso, se ha omitido cualquier razonamiento de justificación, circunstancia que va contra el criterio del CTBG.*

*Del mismo modo, cabe comentar que este argumento es nuevo. Se está incluyendo en las alegaciones como motivo de denegación, cuando la resolución a la solicitud no lo mencionaba, algo sobre lo que ya dictó el Consejo de Transparencia en la resolución R-0439-2018: “De este modo, este Consejo no considera admisible la alegación ex novo, y en trámite de alegaciones ante este organismo, de causas de inadmisión, cuando las circunstancias para su aplicación ya concurrieran en el momento de resolver la solicitud de información. Y ello para garantizar la defensa por parte del interesado de lo que convenga a sus intereses”.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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 Gobierno](#)<sup>4</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

---

<sup>4</sup><https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>



2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>5</sup>, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar que la información solicitada consiste en las *infracciones y sanciones interpuestas por el Comisionado para el Mercado de Tabaco o por la Secretaría de Estado de Hacienda, constanding, entre otras cuestiones: motivo y fecha de la infracción, la empresa o persona infractora, la fecha en la que se le sanciona, la cantidad monetaria con la que se le sanciona y en qué consiste exactamente la infracción impuesta, etc.*; solicitando *una explicación clara y comprensible sobre lo sucedido en cada caso, con unas pautas o algún otro tipo de documento-guía o plantilla, códigos o abreviaturas, etc.*

Alega la Administración para no facilitar la información que, por un lado, se vulneraría el derecho a la protección de datos de carácter personal (artículo 15.1 LTAIBG) al contener *datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso*, y ello por cuanto no procede *solicitar el consentimiento expreso de los afectados al tratarse de una solicitud genérica, con un universo muy elevado de personas afectadas a las que habría que dar trámite de audiencia (a título de ejemplo, los expedientes sancionadores iniciados únicamente a operadores minoristas ascendieron en 2018 a 2.760; 1.945 en 2017, 3.525 en 2016).*

Por otro lado, se considera que es de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, argumentando que resulta desproporcionada y excesiva la obtención del resto de información solicitada, por el riesgo que conlleva de paralización de la gestión del Área de Inspección del Mercado, como encargada de suministrar la citada información.*

---

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

4. Atendiendo a esta causa de inadmisión alegada, ha de recordarse que, respecto del concepto de reelaboración, este Consejo de Transparencia aprobó en virtud de las potestades del artículo 38.2 a) de la LTAIBG <sup>6</sup>, el Criterio Interpretativo CI/007/2015 <sup>7</sup>, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

*“(...) será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.*

*En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.*

*Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.*

*Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.*

*Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.*

*El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.*

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

<sup>7</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

*En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.*

*No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.*

*El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.*

*En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.*

*Puede ocurrir **también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes** que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso **tampoco se trataría de un caso de reelaboración**, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.*

Asimismo, debe contarse también con la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia:

- [Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid](#) razona que “*El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que esta ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la*

**Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”.**

- Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que **“El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia”** (...).
- Y la [Sentencia del Tribunal Supremo](#), dictada en el [recurso de casación 75/2017](#)<sup>8</sup>, que se pronuncia en los siguientes términos: **“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.”** (...) **“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 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. (...)**

*Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información. (...)*

5. Aplicado el anterior criterio interpretativo así como los pronunciamientos judiciales al caso que nos ocupa, puede concluirse en nuestra opinión que, si bien hubiera sido deseable que la resolución de respuesta contuviera un mayor desarrollo de los argumentos por los que se considera necesaria una acción previa de reelaboración para proporcionar los datos solicitados, se dan las circunstancias para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración de la información.

---

<sup>8</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2015/4\\_RTVE\\_2.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html)

Conforme se desprende de la redacción de la solicitud, se trata de una información muy amplia ya que no se solicita de un período concreto sino que se solicitan “todas y cada una de las infracciones y sanciones”, y si bien es cierto que conforme indica el mencionado Criterio “información voluminosa” no es reelaboración, también lo es que *sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.*

Y esto es precisamente lo que a nuestro juicio ocurre, ya que la Administración indica, a modo de ejemplo, que *los expedientes sancionadores iniciados únicamente a operadores minoristas ascendieron en 2018 a 2.760; 1.945 en 2017, 3.525 en 2016*, circunstancia que implica que hay muchos más, unido al nivel de desagregación con el que se solicita la información, como *motivo y fecha de la infracción, la empresa o persona infractora, la fecha en la que se le sanciona, la cantidad monetaria con la que se le sanciona y en qué consiste exactamente la infracción imputada*, etc. entendemos supondría producir, aunque sea con medios propios (que parece serían muchos los que tendría que destinar), información que, aunque exista en cada expediente antes no tenía como se le solicita, requiriendo una tarea de confección a instancia del solicitante.

Cabe recordar en este punto, que el solicitante solicita también *una explicación clara y comprensible sobre lo sucedido en cada caso. Si es necesario para entender la BBDD unas pautas o algún otro tipo de documento-guía o plantilla solicito también se me facilite. Del mismo modo, si se utiliza algún tipo de códigos o abreviaturas, solicito que se me indique en algún lugar o documento qué significan cada uno para hacer comprensible la información aportada.* Por lo que, a nuestro juicio, resulta real y justificado *el riesgo que conlleva de paralización de la gestión del Área de Inspección del Mercado, como encargada de suministrar la citada información, que alega la Administración.*

6. No obstante lo anterior, ha de recordarse que la relación entre el derecho de acceso y a la protección de datos personales viene regulada en el art. 15 de la LTAIBG, que se pronuncia en los siguientes términos:

*Artículo 15. Protección de datos personales.*

*1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho*

*afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*

*Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o **contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.***

*2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.*

*3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.*

*Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:*

*a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*

*b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*

*c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*

*d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.*

4. 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.

5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

El proceso de aplicación de esta norma comprende las siguientes etapas o fases sucesivas, conforme se establece en el [Criterio Interpretativo CI/002/2015<sup>9</sup>](#), de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia:

I. Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por éstos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD)

II. En caso afirmativo, **valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos** en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal **relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas**. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información **solo se podrá publicar o facilitar**: a) En el supuesto de los datos de la letra a) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. b) En el supuesto de los datos de la letra b) anterior, **cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley**, y c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley,

III. Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública

---

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

*del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.*

*IV. Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG.*

En el presente caso, a nuestro juicio, la Administración ha realizado correctamente la valoración establecida en el citado Criterio puesto que, por una parte, los datos personales a los que se pretende acceder afectan a la comisión de infracciones penales o administrativas (por supuesto en el caso de que se tratara de información relativa a personas físicas) y el acceso solo se podrá autorizar en caso de contar con el consentimiento expreso del afectado, conforme al artículo 15.1 de la Ley 19/2013. Finalmente, aunque como manifiesta el solicitante *Se trata información de interés y relevancia pública. Además, serviría para que la Administración rinda cuentas ante la ciudadanía y para tener una ciudadanía bien informada en un tema tan importante como este, ya que se trata de salud pública. Por lo tanto, es obvio que es información que hay que hacer pública ya que prevalece el interés por encima de cualquier límite la Administración (...)*, la Administración aclara que *las infracciones contempladas en esta normativa se refieren única y exclusivamente a la comercialización de labores de tabaco de procedencia legal, excluyendo las de contrabando (ya sea de productos genuinos o falsificados), cuya represión y sanción recae en otras Administraciones públicas.*

Por lo tanto, y como conclusión, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 8 de mayo de 2019, contra la resolución, de fecha 9 de abril de 2019, del COMISIONADO PARA EL MERCADO DE TABACOS (MINISTERIO DE HACIENDA).





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 Gobierno](#)<sup>10</sup>, 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 Públicas](#)<sup>11</sup>.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#).<sup>12</sup>

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

---

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

<sup>11</sup> <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

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