



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Resolución: 12/04/2024
Firma: 03606883686616b2b4042a2545895983
HASH: 03606883686616b2b4042a2545895983

N/REF: Expte. 3131-2023

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Comunidad Autónoma de La Rioja/Consejería de Salud y Políticas Sociales.

Información solicitada: Inspecciones en establecimientos de servicio de comida.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA

Plazo de ejecución: 20 días hábiles

I. ANTECEDENTES

- 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 Salud y Políticas Sociales, el 3 de enero de 2023, la siguiente información:

“Solicito: Copia de las actas de inspección e informes de inspección del control oficial de seguridad alimentaria de los años 2019, 2020, 2021, 2022 y de 1 de enero a 30 de junio de 2023. (...) De los siguientes establecimientos:

- McDonald's situado en [REDACTED] Logroño, La Rioja
- 100 montaditos situado en [REDACTED] Logroño, La Rioja

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

- Casa Javi Restaurante situado en [REDACTED] Rincón de Soto, La Rioja

- Restaurante Coliceo [REDACTED] 26500 Calahorra.

(...).”

Mediante resolución de 7 de noviembre de 2023 se estimó parcialmente su solicitud, concediendo la información solicitada excepto las actas de inspección, en base a los informes jurídicos recabados internamente:

“(...) Que la documentación demandada se enmarca dentro del control oficial que en materia de seguridad alimentaria se efectúa de acuerdo a lo regulado en el Reglamento UE 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles oficiales para garantizar la aplicación de la legislación del control de alimentos.

Siendo esto así y como quiera que en dicho Reglamento se hacen provisiones específicas al respecto de la transparencia de los controles oficiales en el artículo 11, entendemos que resulta de aplicación el punto 2 de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 de Transparencia en la que dice que se regirán por sus disposiciones específicas y por dicha ley con carácter supletorio aquellas materias que tengan previsto un régimen específico de acceso a la información, circunstancia que se da en este ámbito y por tanto es de aplicación el artículo 11 del Reglamento UE 2017/625 al establecer aquí un régimen particular para los controles oficiales alimentarios.

(...) el solicitante se expresa no tendría acreditado el concepto de interesado con lo que carecería del derecho al acceso a las actas en los términos solicitados al formar éstas parte integrante de los expedientes en los que no se tiene tal condición.

(...).”

La resolución cita anteriores casos resueltos por este Consejo, en los que se pondera el interés público sobre el particular, derivado del conocimiento de cuestiones que tienen relación directa con la salud pública, en relación con el deber de secreto o confidencialidad.

2. Disconforme con dicha resolución, el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), el 30 de noviembre de 2023, con número de expediente 3131-2023.

3. El 1 de diciembre de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General de la Consejería de Salud y Políticas Sociales, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

En la fecha en que se dicta la presente resolución, no se han recibido alegaciones en respuesta al requerimiento efectuado.

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, 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

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>

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, una consejería autonómica, quien dispone de ella 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 acceso a los datos sobre actas de inspección y resultado de las mismas, efectuadas en unos concretos establecimientos alimentarios. A estos efectos, la administración autonómica ha desestimado esta específica petición de información por la concurrencia de un posible perjuicio para bienes jurídicos protegidos, a los que refiere el artículo 14.1 de la LTAIBG, y por la supuesta existencia de un régimen de acceso específico en materia de control alimentario.

Antes de proceder al análisis de los límites legales al derecho de acceso 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:

“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.

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

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)”.

5. Con relación al límite al ejercicio del derecho de acceso a la información del artículo 14.1.k) implícitamente invocado por la administración, relativo al deber de secreto o confidencialidad, no ha sido concretada de manera suficiente su concurrencia, sino que solamente extractan los fundamentos de decisiones anteriores del CTBG. En concreto se señala lo siguiente:

“Como se puede observar el Consejo de Transparencia establece la necesidad de ponderación entre el interés público y el deber de confidencialidad y defiende la supremacía del interés público, en ese caso concreto basándose en que se trata de una emergencia alimentaria y no un control rutinario. En el caso de la reclamación objeto de esta resolución, que trata sobre un hecho sobrevenido cual es una emergencia alimentaria y no un control rutinario, este Consejo considera que predomina el interés público sobre el particular, derivado del conocimiento de cuestiones que tienen relación directa con la salud pública.

Esta apreciación del Consejo de Transparencia, en los anteriores expedientes referenciados, da pie a interpretar a contrario que cuando se trata de un control rutinario, desciende el nivel de interés público en el conocimiento de la información, pudiendo considerarse que se encuentra por encima del mismo, el deber de secreto o confidencialidad.

En base a lo anterior termina manifestando el órgano competente en materia de Transparencia (SGT), esto es que la Dirección General de Salud Pública Consumo y Cuidados ha justificado suficientemente en su Propuesta de Resolución, la procedencia de la concesión del acceso parcial a la información solicitada”.

Tampoco se ha justificado se manera suficiente la concurrencia del límite del artículo 14.1.j) de la LTAIBG, relativo al secreto profesional, aunque en ese aspecto la resolución recurrida incluye la alegación sobre la existencia de un régimen específico de acceso, constituido por 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.

El artículo 8 de esta norma europea dispone que 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 concurren 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.

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). En el caso de Castilla-La Mancha, la administración autonómica ha concedido en vía administrativa acceso a toda la información, excepto al contenido de las actas, aunque la respectiva reclamación ha sido estimada, previa ponderación de la concurrencia de límites legales al derecho de acceso, con concreto el del artículo 14.1.g) LTAIBG alegado por aquella administración (expediente 866/2023, resuelta por la RA CTBG 951/2023). Por lo tanto, existen precedentes de otras administraciones que han aportado información como la que aquí se ha denegado.

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).

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 en relación con el acceso a las actas de inspección realizadas. 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 Salud y Políticas Sociales de La Rioja.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Salud y Políticas Sociales de La Rioja 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 2019, 2020, 2021, 2022 y de 1 de enero a 30 de junio de 2023 de los siguientes establecimientos:
 - o McDonald's situado en [REDACTED] Logroño, La Rioja
 - o 100 montaditos situado en [REDACTED] Logroño, La Rioja
 - o Casa Javi Restaurante situado en [REDACTED] Rincón de Soto, La Rioja
 - o Restaurante Coliceo 29 [REDACTED] 26500 Calahorra.

TERCERO: INSTAR a la Consejería de Salud y Políticas Sociales de La Rioja 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.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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>