



## RESOLUCIÓN 813/2022, de 13 de diciembre

**Artículos:** 14.1. e), j) y k) LTAIBG

**Asunto:** Reclamación interpuesta por la asociación de Consumidores y Usuarios en Acción de Cádiz-FACUA (en adelante, la persona reclamante), representada por XXX, contra la Delegación Territorial de Salud y Consumo en Córdoba (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

**Reclamación:** 400/2022

**Normativa y abreviaturas:** Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)

### ANTECEDENTES

#### Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 19 de agosto de 2022 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

#### Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 14 de julio de 2022 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a:

*"Copia íntegra del expediente referenciado como [nnnnn] tramitado por el Servicio de Consumo de Cordona [sic] (Delegación en Córdoba de la Consejería de Salud y Familias)".*

2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

#### Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 23 de agosto de 2022 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 23 de agosto de 2022 a la Unidad de Transparencia respectiva.



2. El 6 de septiembre de 2022 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, adjuntando copia del expediente solicitado e informando que:

*"En aplicación de lo previsto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se ha concedido con fecha 02/09/2022 a MEDIA MARKET CÓRDOBA S.A, un plazo de quince días hábiles para que alegue lo que estime conveniente respecto a la petición de información pública.*

*"Con fecha 02/09/2022 se ha notificado a ASOC. DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN ACCIÓN DE CÁDIZ-FACUA la suspensión del plazo para dictar resolución, hasta la fecha de recepción de las alegaciones referidas en el apartado anterior o hasta haya transcurrido el plazo para su presentación".*

3. El 14 de octubre de 2022 la entidad reclamada presenta ante este Consejo nueva documentación, indicando que:

*"Para su conocimiento y efectos oportunos, adjunto se acompaña resolución dictada por la Delegación Territorial de Salud y Consumo de la Junta Andalucía en Córdoba, en relación a la solicitud de información Pública con número Exp-[nnnnn]-PID@ (Expte. [nnnnn]-PID@).*

*"Dicha resolución ha sido notificada a las partes interesadas con fecha 14/10/2022".*

La referida Resolución tiene el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

*"SEGUNDO: Con fecha 02/09/2022, se informa a la Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción de Cádiz – Facua que de conformidad con el art.19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se ha remitido comunicación a la empresa MEDIA MARKET S.A. sobre el acceso a la información pública solicitada, por poder tener derechos o intereses que pudieran verse afectados, concediéndole un plazo de quince días hábiles para la presentación de las alegaciones que estime convenientes, lo cual determina la suspensión del plazo para dictar resolución, hasta la fecha de recepción de las alegaciones o hasta haya transcurrido el plazo para su presentación.*

*"TERCERO: Habiendo transcurrido el plazo para la presentación de alegaciones, la Entidad MEDIA MARKET S.A., no ha contestado.*

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

(...)

*"TERCERO: Esta Delegación Territorial de salud y Consumo, considera que nos encontramos ante un acceso limitado por el artículo 14.1 e),j) y k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno dado que podría suponer un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos administrativos, el secreto profesional y la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.*



*"CUARTO: Atendiendo a la labor Inspectora, la Ley 13/2003, de 31 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía atribuye lo siguiente en su articulado:*

*"- Artículo 44 Organización y Funcionamiento de la Inspección de Consumo, apartado 5: En todo caso se observará estrictamente el deber de sigilo profesional.*

*"- Artículo 47 Facultades de la Inspección y acceso a establecimientos y documentos, apartado 1.b "...Dichas actuaciones tendrán en todo caso carácter confidencial".*

*"En el apartado 3 del propio artículo 47, dispone que todas las diligencias practicadas dentro de un procedimiento sancionador por orden de un instructor deben ser realizadas por un Inspector, en el ejercicio de sus potestades y, como consecuencia de ello con el carácter de sigilo profesional y confidencialidad de las mismas.*

*"El permitir el acceso a la totalidad del expediente podría comprometer el carácter de confidencialidad de los asuntos y el sigilo profesional exigido para el personal con destino en la mencionada Inspección, pudiendo afectar y debilitar los protocolos y sistemas de inspección, averiguación, supervisión y por ende, la eficacia, independencia y correcta comprobación de los hechos perseguidos, así como todos aquellos similares en un futuro próximo, dejando inerte la naturaleza de la actuación inspectora.*

*"A la vista de los antecedentes de hecho y fundamentos de derecho antes indicados, y realizadas las comprobaciones necesarias para establecer si les son aplicables los límites al derecho de acceso establecido en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y lo establecido en los artículos 25 y 26 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, la Delegación Territorial de Salud y Consumo,*

#### RESUELVE

*"PRIMERO: Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 14, apartado 1 letras e), j) y k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se concede acceso parcial a la documentación solicitada, dando traslado de la información del expediente [nnnnn] en el anexo de esta resolución, denegándose la petición de copia íntegra del expediente por su consideración de carácter confidencial, todo ello de conformidad con lo transcrito en los puntos 3 y 4 de los Fundamentos de Derecho".*

#### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

##### **Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.**

**1.** De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) LTPA, al ser la entidad reclamada Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.



2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, “[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

### **Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.**

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, 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.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 14 de julio de 2022, y la reclamación fue presentada el 19 de agosto de 2022. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

### **Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública**

1. Constituye “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, “[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley”. Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el “principio de transparencia, en cuya virtud toda la información



*pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley”.*

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

**2.** Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

*“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...” (Fundamento de Derecho Sexto).*

**3.** Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

#### **Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:**

**1.** La persona reclamante solicitó acceso a:

*“Copia íntegra del expediente referenciado como [nnnnn] tramitado por el Servicio de Consumo de Cordona [sic] (Delegación en Córdoba de la Consejería de Salud y Familias)”.*

A dicha solicitud de información la entidad reclamada respondió a la persona reclamante tras la interposición de la reclamación mediante Resolución de 14 de octubre de 2022, en la que deniega el acceso a la información en virtud lo previsto en el artículo 14.1, apartados e), j) y k) LTAIBG, adjuntando un anexo en el que se refieren los hitos fundamentales del expediente del que se solicita la copia.

Por tanto, procede examinar a continuación si la Administración aplicó correctamente las letras e), j) y k) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen



Gobierno (en adelante, LTAIBG), que contemplan la desestimación del acceso “[c]uando la información suponga un perjuicio para: e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; j) el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; y k) para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”.

A este respecto, ha de tenerse presente que el artículo 25.3 LTPA se circunscribe a transcribir en idénticos términos lo establecido en el apartado 2 del art. 14 LTAIBG: “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”.

Según viene sosteniendo de forma ininterrumpida este Consejo, de la lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.3 LTPA) se desprende que la aplicación de los límites se articula como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos:

*“[...] la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los «contenidos o documentos» [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio «concreto, definido y evaluable» en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información” (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º; 120/2016, FJ 3º; 31/2017, FJ 4º; 52/2017, FJ 4º; 143/2019, FJ 5º; 300/2020, FJ 4º).*

Por consiguiente, el primer paso que el operador jurídico ha de emprender para valorar adecuadamente la aplicabilidad de los límites a los casos concretos reside en comprobar si cabe identificar “el riesgo de un perjuicio «concreto, definido y evaluable» en el supuesto de concederse el acceso”, así como la existencia de “una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada” (Resoluciones 81/2016, 120/2016, 31/2017 y 52/2017).

Según viene puntualizando de modo constante la jurisprudencia acuñada en el marco de la Unión Europea, para que pueda legítimamente restringirse el derecho de acceso ha de invocarse el riesgo de un menoscabo al interés protegido por el límite que “debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético” [Sentencia de 15 de septiembre de 2016 (Herbert Smith Freehills/Consejo), apartado 33; Sentencia de 17 de octubre de 2013 (Consejo/Access Info Europe), apartado 31; Sentencia de 21 julio de 2011 (Suecia/ MyTravel y Comisión), apartado 76; Sentencia de 1 de julio de 2008 (Suecia y Turco/Consejo), apartado 43; asimismo, la Sentencia de 13 de abril de 2005 (Verein für Konsumenteninformation/Comisión), apartado 69]. O para decirlo en los términos que ya empleó este Consejo en la Resolución 42/2016, “la aplicación de este límite exige que se argumente la existencia de un riesgo real, actual y concreto para tales intereses, no bastando la exposición de meras conjeturas ni la mención de remotas o hipotéticas posibilidades de que se irroge un perjuicio con motivo de la divulgación de la información” (FJ 9º).



Procedería analizar si concurren estas circunstancias para los tres límites invocados.

**2.** En relación con el límite relativo a la garantía de la confidencialidad en el proceso de toma de decisiones (apartado k), la argumentación esgrimida por el órgano reclamado para acreditar la denegación al acceso a la entrega material de la documentación obrante en los expedientes, es que, de divulgarse la información "[p]odría comprometer el carácter de confidencialidad de los asuntos y el sigilo profesional exigido para el personal con destino en la mencionada Inspección, pudiendo afectar y debilitar los protocolos y sistemas de inspección, averiguación, supervisión y por ende, la eficacia, independencia y correcta comprobación de los hechos perseguidos, así como todos aquellos similares en un futuro próximo, dejando inerte la naturaleza de la actuación inspectora".

Respecto a la aplicación del límite "la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión", resulta evidente que la LTAIBG se inspiró en el artículo 3 1 k) del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de junio de 2009, que contempla como un límite del acceso "las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto". Un límite que, según la Memoria Explicativa del citado Convenio, persigue "proteger la confidencialidad de los procedimientos dentro o entre autoridades públicas", y cuya finalidad reside -como precisa a continuación- en "preservar la calidad del proceso de toma de decisiones al permitir un cierto libre 'espacio para pensar'" ('space to think'). Y, tomando en consideración este precedente, ya tuvimos ocasión de señalar a propósito del límite del artículo 14.1 k) LTAIBG que, con su instauración, ha sido "objetivo del legislador básico preservar el normal desenvolvimiento del proceso de toma de decisiones" (Resolución 112/2017, FJ 4º).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, este Consejo considera que el acceso a la información solicitada no supone un riesgo real, actual y concreto para el bien jurídico a proteger a través del artículo 14.1. k) LTAIBG (test de daño), ya que el órgano no ha concretado los posibles efectos negativos en los procesos vigentes o futuros de toma de decisiones que pudieran verse afectados por el acceso. Y es que, tal y como el Tribunal Supremo y otros órganos judiciales han reconocido, la aplicación los límites debe estar debidamente motivada para poder afectar al reconocido derecho de acceso, además de ser interpretada restrictivamente (STS 1547/2017 de 16 de octubre):

*«[...] 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».*

Este Consejo considera pues que el citado límite no resultaba de aplicación al supuesto concreto.

**3.** En relación con el límite relativo al secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial (apartado j), resulta innegable que los artículos 44 y 47 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección



de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (en adelante, LDPCUA), establece el deber de sigilo de los inspectores de consumo y el carácter confidencial de las actuaciones de inspección. Si bien es cierto que esta previsión afectaría únicamente a la documentación relacionada con las actuaciones de la inspección, y no al resto de documentación solicitada, salvo que contenga o transcriba alguno de los contenidos de dichas actuaciones. Este Consejo no puede compartir la alegación del órgano sobre que *“En el apartado 3 del propio artículo 47, dispone que todas las diligencias practicadas dentro de un procedimiento sancionador por orden de un instructor deben ser realizadas por un inspector, en el ejercicio de sus potestades y, como consecuencia de ello con el carácter de sigilo profesional y confidencialidad de las mismas”*, ya que el citado artículo 47.3 LDPCUA lo único que establece es la necesidad de identificación del personal inspector para cualquier diligencia que se practique en el marco del procedimiento sancionador, previsión que no puede implicar extender el carácter confidencial a todo el expediente sancionador.

El objetivo del establecimiento de un deber de secreto se vincula al hecho de que determinados profesionales reciben, para el cumplimiento de sus funciones, una información cuyo acceso debe estar reservado para garantizar las relaciones de confianza entre estos y los sujetos auditados. De no ser así, los sujetos intervenidos quedarían en una posición de inseguridad jurídica que les dificultaría el cumplimiento de sus obligaciones de suministro de información a la Intervención.

Pero en cualquier caso, este deber de confidencialidad declarado en una norma no puede entenderse en términos absolutos, tal y como hemos indicado en relación con el deber de confidencialidad en el ámbito tributario. Como señalábamos en la Resolución 78/2016, de 3 de agosto:

*“[...] que la instauración del deber de confidencialidad por parte de la Administración se orienta esencialmente a la preservación de los derechos e intereses de los obligados tributarios. Así se desprende del artículo 34.1.i LGT, que, al enumerar los 'Derechos y garantías de los obligados tributarios', incluye el siguiente: 'i) Derecho, en los términos legalmente previstos, al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria, que sólo podrán ser utilizados para la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes'.*

*“Por lo tanto, en buena medida, el art. 95 LGT se encarga de configurar y desarrollar el derecho al carácter reservado de los datos que ostentan los obligados tributarios...” (FJ 4º).*

A mayor abundamiento, como sostuvimos en el Fundamento Jurídico Cuarto de la Resolución 144/2017:

*“[...] es preciso tener presente que, en casos como el que nos ocupa, frente al deber de confidencialidad del art. 95 LGT –proyección del derecho de los obligados tributarios ex art. 34.1 i) LGT- se sitúa el derecho de acceso a la información pública, que enraíza inmediateamente en el propio texto constitucional, en cuanto plasmación del mandato establecido en el art. 105 b) CE, que impone al legislador regular 'el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas'. Aún más; se trata de un derecho que, al igual que el derecho fundamental a comunicar o recibir libremente información veraz [art. 20.1.d) CE], está*



*esencialmente orientado a asegurar una institución política capital, a saber, la 'opinión pública libre' (en este sentido, Resolución 42/2016, FJ 6º). Vinculación estrecha con el derecho fundamental a la libertad de información que, de forma gradual pero manifiesta, se ha ido abriendo paso en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, conforme a la cual han de interpretarse nuestros derechos fundamentales según exige el artículo 10.2 CE [baste citar algunas de las más recientes: la Sentencia Rosianu v. Rumanía, de 24 de junio de 2014 (§ 64), la Sentencia de la Gran Sala Magyar Helsinki Bizottság v. Hungría, de 8 de noviembre de 2016 (especialmente, § 132 y §§ 151-169) y la Decisión Sioutis v. Grecia, de 29 de agosto de 2017 (§§ 24 y 25)].*

*"Pero de esto ya era consciente el Parlamento andaluz cuando aprobó la LTPA, como lo acredita que en su Exposición de Motivos se reconozca que, con la misma, se pretende 'garantizar, conforme al artículo 20.1.d) de la Constitución Española, el derecho a recibir libremente información veraz de los poderes públicos y, conforme al artículo 105.b) de la Constitución española, el acceso de los ciudadanos a la opinión pública' (Exposición de Motivos IV)." "En suma, el sentido y alcance del art. 95 LGT han de ser reinterpretados a la luz de las nuevas exigencias impuestas a las Administraciones por la LTPA, tal y como quisimos significar en la citada Resolución 78/2016 (FJ 4º): 'En este marco normativo renovado por la legislación en materia de transparencia, se hace evidente que no basta –si es que alguna vez bastó– la aplicación puramente mecánica del art. 95 LGT, en sus propios términos literales, para eludir proporcionar la información solicitada. Antes al contrario, es preciso analizar y valorar, a la luz de las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si y en qué medida los derechos e intereses del obligado tributario –a cuya tutela se encomienda el deber de confidencialidad de la Administración tributaria– han de prevalecer sobre el derecho de acceso a la información pública"*

Esta interpretación ha sido confirmada por el Tribunal Supremo en su Sentencia 257/2021, de 24 de febrero, en la que afirma:

*"La ley General Tributaria ha de interpretarse en el conjunto del ordenamiento jurídico y a la luz de las nuevas garantías introducidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, lo que lleva a concluir que su regulación no excluye ni prevé la posibilidad de que se pueda recabar información a la Administración Tributaria sobre determinados elementos con contenido tributario, al ser de aplicación la DA 1º de la Ley de Transparencia, como sucede en los supuestos en el que la información no entra en colisión con la el derecho a la intimidad de los particulares -a los que se reconoce el derecho a la limitación de acceso en el artículo 34 de la propia Ley General Tributaria-, o cuando, los datos que obran en poder de la Administración pueden ser necesarios para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, o puedan estar informados de la actuación pública, información que ha de ajustarse a los límites que la propia Ley de Transparencia establece en su artículo 14 y a la protección de datos del artículo 15."*

Procedería pues analizar si el acceso a la información afectaría a los derechos e intereses del establecimiento inspeccionado, que no es sino el bien jurídico a proteger por el deber de confidencialidad antes indicado. Este análisis deber realizarse a la luz de la normativa de transparencia.



Este Consejo considera que el órgano no ha acreditado un riesgo real, actual y concreto para el bien jurídico protegido, ya que no ha descrito en qué manera el conocimiento del contenido de las actuaciones inspectoras y del resto del expediente solicitado puede comprometer las futuras. Hay que tener en cuenta en primer lugar que las actuaciones inspectoras que pudieran haberse realizado parte de denuncias interpuestas por la propia persona reclamante (si bien es verdad que actuando en nombre y representación de otra persona), por lo que determinados hechos ya son conocidos por la misma. En segundo lugar, del contenido del expediente no se puede deducir que exista documentación generada ni por la entidad reclamada ni por la entidad expedientada que contenga información que sea desconocido por ninguna de las partes o que pueda poner en riesgo el secreto profesional en el sentido antes indicado. Y en segundo lugar, la entidad de la que se solicita la información no han expresado su oposición al acceso, e incluso, asumió la responsabilidad imputada, al abonar el importe de la sanción impuesta. Por ello, este Consejo no puede considerar que el órgano haya acreditado debidamente el riesgo a los intereses de la parte inspeccionada, que no ha expresado su oposición al acceso y todas han reconocido la responsabilidad en los hechos denunciados. El órgano no ha concretado ni los documentos en los que puede concurrir este límite, ni los perjuicios que supondría para esta empresa el acceso a la información.

Por tanto, este Consejo no entiende que el citado límite resulte de aplicación a este supuesto.

**4.** En relación con el límite relativo a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios (apartado e), el mismo trata de proteger la integridad de los procedimientos penales, administrativos o disciplinarios que estén en curso, evitando la revelación de información que pudiera afectar a la resolución final.

La consolidada doctrina respecto a la aplicación de este límite exige que el acceso a la información solicitada afecte, dificulte o comprometan los procedimientos de investigación abiertos, a las resoluciones de esos procedimientos, o a futura investigaciones por revelar metodologías o prácticas de trabajo de la entidad investigadora.

En este caso concreto, a la vista de las alegaciones presentadas por el órgano, este Consejo no aprecia que el acceso conlleve un riesgo real de perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, ya que no queda suficientemente justificado en qué modo el acceso a esos expedientes compromete las actuaciones sancionadoras o inspectoras en curso o bien a las futuras, ya que el órgano se ha limitado a expresar la posibilidad de que este acceso pudiera afectar o suponer un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de ilícitos administrativos, pero sin concretar ningún aspecto en concreto. Y es que, como se ha indicado anteriormente, hay que tener en cuenta que el procedimiento está ya terminado, y la entidad expedientada incluso ha cumplido con la resolución del mismo.

Por ello, este Consejo entiende que este límite no es aplicable a este caso, ya que el que el órgano reclamado no ha justificado debidamente por qué resulta de aplicación el límite.



Por otra parte, esta decisión se ve reforzada por el hecho de que la entidad sancionada en su momento no haya presentado su oposición al acceso.

5. Por último, se ha de hacer una referencia al anexo que se adjunta por la entidad reclamada a la Resolución de 14 de octubre de 2022, en el que se refieren los hitos fundamentales del expediente referenciado como [nnnnn], del que se solicita la copia íntegra.

A este respecto, se ha de advertir que en ningún caso puede sustituir al acceso solicitado, mediante la elaboración de un informe *ad hoc*, pues no es lo solicitado por la persona reclamante.

En resumen, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública y, habida cuenta de que la Delegación Territorial reclamada no ha justificado adecuadamente la limitación del derecho de acceso del solicitante, este Consejo no puede sino estimar la presente reclamación, al no apreciar la concurrencia de causas de inadmisión o límites al acceso de la información.

#### **Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.**

La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

*“toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.*

Igualmente, el Considerando 26 afirma, respecto a la disociación:

*“Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Los datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para*



*determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. Por lo tanto, los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación.”*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

Es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

## RESOLUCIÓN

**Primero.** Estimar la reclamación.

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Cuarto, apartado segundo, tercero y cuarto, y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución

**Segundo.** Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.



Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA  
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.