



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 06/03/2024
HASH: 03dd8896a8616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expte. 2559-2023

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Expedientes administrativos de transmisión de dos oficinas de farmacia.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó a la Consejería de Salud de La Rioja, a través de representante, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG), el 1 de junio de 2023, la siguiente información conexas con expediente de autorización de traslado de oficina de farmacia nº [REDACTED], sobre el cual dice ostentar un interés legítimo por su condición de farmacéutico titular de una oficina de farmacia colindante:

"(...) expedientes administrativos de transmisión de las oficinas de farmacia num. [REDACTED] (...)."

La primera de dichas farmacias ubicada en [REDACTED], fue cedida de un hermano a otro, farmacéuticos ambos; mientras que la segunda, en [REDACTED] de [REDACTED], fue transmitida al farmacéutico cedente de aquel primer derecho, por parte

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

de una profesional cesante, para después solicitar el traslado de ubicación al número 19 de dicha calle en el seno del procedimiento nº [REDACTED] al que se hace referencia en la solicitud de información.

2. Disconforme con la resolución emitida por dicha Consejería, autorizando el acceso parcial, de 19 de julio de 2023, el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) el 21 de agosto de 2023, registrada con número de expediente 2559-2023.

La citada resolución, dictada en el seno del expediente de acceso a información pública de nº [REDACTED] de la Consejería de Salud, dispuso lo siguiente:

“(...) se decide conceder el acceso parcial a la información pública solicitada a la (Dirección General de Humanizaciones, Prestaciones y Farmacia) por (...) farmacéutico titular de la oficina de farmacia sita en [REDACTED] de [REDACTED], información solicitada en fecha 01/06/2023 respecto de los expediente de transmisión de las oficinas de farmacia nº [REDACTED], en los siguientes términos: no facilitar el acceso a las escrituras públicas contenidas en los citados expedientes y en su lugar facilitar el certificado expedido por el (Servicio de Ordenación Farmacéutica y Medicamentos) en relación a los expedientes de transmisión de las indicadas oficinas; respecto del resto de documentación contenida en los expediente solicitados, tal y como consta en el informe de la (Dirección General de Humanizaciones, Prestaciones y Farmacia) de fecha 22/06/2023:

“Así mismo se protegen el resto de datos personales que obran en ambos expedientes y de acuerdo con la argumentación expuesta, el resto de información de naturaleza económica o comercial, en concreto los datos de dicho carácter contenidos en los contratos de arrendamiento de los locales en los que se ubican las oficinas de farmacia y la distribución interna de las oficinas de farmacia. Finalmente, por su consideración de datos especialmente protegidos al amparo de lo dispuesto en el artículo 9 apartados 1 y 2.a) del Reglamento general de protección de datos, se omite en cada expediente la relación de pacientes de cada oficina de farmacia con dispensación de medicamentos estupefacientes.”

(...).”

Por su parte, el reclamante pretende tener acceso al contenido de dichas escrituras notariales de transmisión que le fue negado, no bastándole la información contenida en el citado informe elaborado por el Servicio de Ordenación Farmacéutica y Medicamentos, fechado el 13 de abril de 2023, el cual resume los principales hitos de las distintas autorizaciones emitidas, y en concreto refleja los siguientes datos:

“(…) En el expediente del Servicio, consta copia simple notarial de fecha 21/2/2023 de compraventa de la oficina de farmacia sita en la [REDACTED] de [REDACTED]. En la misma se especifica que (...) vende y transmite la mencionada oficina de farmacia a (...) quien la compra y adquiere.

Mediante Resolución nº [REDACTED] de fecha 1/3/2023, se autoriza la transmisión sanitaria de la oficina de farmacia (...).

En el expediente del Servicio obra documento notarial de fecha 24/2/2023, en el que consta que el cambio de titularidad de (...) a favor de (...) se llevará a cabo a efecto a las 8:00 h de la mañana del día 1/3/2023 y que la oficina de farmacia que se va a transmitir se encuentra sita en la [REDACTED] de [REDACTED]. Consta que la oficina de farmacia titularidad de (...), se vende y transmite a (...) quien la compra y adquiere.

Por Resolución nº [REDACTED]/2023 de fecha 1/3/2023 a todos los efectos se autoriza el cambio de titularidad de la oficina de farmacia sita en la [REDACTED] de [REDACTED] de (...) a favor de (...).”

3. El 22 de agosto de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General de la Consejería de Salud y Políticas Sociales del Gobierno de La Rioja, al objeto de que pudieran presentarse las alegaciones que se considerasen oportunas y se aportara una copia del expediente administrativo de acceso a información pública.

Se ha recibido comunicación de 6 de septiembre de 2023, del Director General de Prestaciones y Farmacia aportando copia de dicho expediente, junto con un informe de la Jefa de Servicio de Ordenación Farmacéutica y Medicamentos, en el que se ratifica el tenor y los fundamentos de la resolución administrativa sobre acceso parcial.

Dicha documentación e informe han sido remitidos al reclamante por parte del Consejo, en el trámite de audiencia conferido el 13 de septiembre de 2023, habiendo realizado éste las oportunas alegaciones manteniendo su pretensión de obtener acceso a las escrituras públicas contenidas en los expedientes solicitados.

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 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 una comunidad autónoma, la cual dispone de ella en el ejercicio de las funciones que tiene legalmente reconocidas en el sector farmacéutico, reguladas en la Ley 8/1998, de 16 de junio, de Ordenación Farmacéutica de La Rioja⁶, la cual regula las condiciones de titularidad y los postulados básicos de los procedimientos de autorización de apertura y traslado, desarrollados reglamentariamente.

4. Del análisis de la documentación aportada por la administración, y de un informe de 22 de junio de 2023 del Director General de Humanización, Prestaciones y Farmacia, en el

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>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-15526>

seno del procedimiento de acceso nº [REDACTED]/23 que sirvió de base para la resolución sobre acceso, se desprende que en realidad se solicita documentación incluida en el expediente de transmisión de la oficina de farmacia nº [REDACTED] -de [REDACTED]- (expediente de autorización [REDACTED]/2023), y de transmisión de la oficina de farmacia nº [REDACTED] -de [REDACTED]- (expediente de autorización [REDACTED]/2023), a colación de la personación efectuada en un ulterior procedimiento de traslado de oficina de farmacia, el expediente administrativo nº [REDACTED]/2033.

Dicho informe explica las razones por las que se le han denegado los medios de prueba solicitados en el seno del procedimiento administrativo de traslado de oficina de farmacia nº [REDACTED]/2023, y contiene un fundamento de derecho que es la base de la resolución administrativa:

“(…) Noveno.-En el ejercicio del derecho de acceso a la información solicitada concurre el límite de acceso previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, relativo al perjuicio de los intereses económicos y comerciales, en relación al acceso a las escrituras de compraventa de las dos oficinas de farmacia, en base a los siguientes argumentos:

a) La aplicación supletoria de la normativa de protección de datos personales recogida en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (en adelante Reglamento general de protección de datos) y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre de Protección de datos personales y garantía de derechos digitales (en adelante LO 3/2018, de 5 de diciembre), al amparo de lo dispuesto en los artículos 2.3 de la LO 3/2018, de 5 de diciembre y 285 del Decreto de 2 de junio, por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la organización y régimen del notariado según redacción dada por el artículo 1 del Real Decreto 1804/2008, de 3 de noviembre (BOE de 18 de noviembre) y así como disponen las propias escrituras.

b) Los datos que contiene una escritura pública de compraventa de una oficina de farmacia como el precio de dicha compraventa o la constitución o no de una hipoteca sobre la misma, entre otros, tienen la consideración de personales de acuerdo con la definición establecida en el artículo 4.1 del Reglamento general de protección de datos, ya que se encuentran vinculados a una persona física y son información sobre ella y su patrimonio.

c) Estos documentos no son objeto de publicidad obligatoria dado que no se encuentran entre los relacionados en el Capítulo II del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

d) No concurre un interés público ni privado superior que justifique el acceso a las escrituras de compraventa de las dos oficinas de farmacia por lo que se omiten dichos documentos y se incorpora el certificado del Servicio de Ordenación Farmacéutica y Medicamentos de fecha 13/4/2023 en el que figura la información administrativa (no la patrimonial) relacionada con las autorizaciones de transmisión de titularidad de las dos oficinas de farmacia (artículo 14.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre).

Así mismo se protegen el resto de datos personales que obran en ambos expedientes y de acuerdo con la argumentación expuesta, el resto de información de naturaleza económica o comercial, en concreto los datos de dicho carácter contenidos en los contratos de arrendamiento de los locales en los que se ubican las oficinas de farmacia y la distribución interna de las oficinas de farmacia.

Finalmente, por su consideración de datos especialmente protegidos al amparo de lo dispuesto en el artículo 9 apartados 1 y 2.a) del Reglamento general de protección de datos, se omite en cada expediente la relación de pacientes de cada oficina de farmacia con dispensación de medicamentos estupefacientes. (...).”

El reclamante cita como antecedente un expediente previo de traslado de local de una oficina de farmacia, el nº [REDACTED]/2021, instado por la farmacéutica que finalmente transmitió su derecho sobre la farmacia nº [REDACTED] de la [REDACTED] de [REDACTED], cuya resolución de autorización fue recurrida judicialmente por el interesado, personado también en el procedimiento, si bien posteriormente la administración declaró de oficio la caducidad de la autorización. Alega, como motivo de su reclamación al Consejo, la intención de documentar un presunto fraude de ley en la transmisión y posterior traslado de dicha farmacia.

La administración alega que el reclamante, farmacéutico titular, no ostenta la condición de interesado nada más que en el expediente de cambio de ubicación, por razón de las distancias legales entre oficinas de farmacias. Y, sin embargo, le ha estimado la solicitud de información y le proporciona información documental sobre las respectivas solicitudes administrativas de transmisión de la titularidad de las respectivas farmacias, los contratos privados de arrendamiento de locales, las declaraciones presentadas por los suscribientes, y las resoluciones de autorización de las transmisiones, con la excepción de las escrituras públicas en las que se materializan las transmisiones respectivas.

También concede acceso, inicialmente o en aportación posterior del expediente al Consejo, a los procedimientos de autorización del traslado de oficina de farmacia, pues en concreto la resolución de autorización del traslado de local citado (de la farmacia nº [REDACTED]), es de 7 de junio de 2023, fecha posterior a la de la solicitud de información.

5. Una vez fijados los antecedentes de hecho y las circunstancias de derecho concurrentes, hay que precisar que la reclamación versa solamente sobre el acceso a dichas escrituras, que son contratos privados entre partes autorizados por un fedatario público, el Notario, como requisito formal exigido por la normativa sectorial de farmacias precitada.

La resolución de concesión parcial ha aplicado correctamente la normativa sobre acceso a la información pública, incluyendo entre las limitaciones aplicadas la protección de datos de carácter personal, censurando el acceso al respectivo contrato de transmisión de farmacia, celebrado ante notario. En concreto, se ha aplicado el límite que protege los intereses económicos y comerciales de esos terceros (art. 14.1.h) LTAIBG), quienes instaron aquellos procedimientos de autorización y se opusieron en el seno del procedimiento a dicho acceso.

En su lugar se proporcionó un documento que de hecho formaba parte del expediente nº [REDACTED]/2023, aunque el reclamante alega que se trata de un documento elaborado ex profeso y de forma sustitutoria. Se trata de un informe administrativo a modo de resumen, fechado antes de la fecha de la solicitud de información e indexado dentro de dicho expediente [REDACTED]/2023, que extracta los hitos y fechas de los citados procedimientos relativos a la titularidad y ubicación de la oficina de farmacia de [REDACTED], ubicada en las cercanías de la que regenta el reclamante.

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 2/2015⁷, 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.

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

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

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

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

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)”.

Este Consejo considera que, sin perjuicio del resultado de las acciones paralelas ejercitadas por el reclamante en vía administrativa o judicial contra las resoluciones de autorización de farmacias, la resolución administrativa objeto de esta reclamación permite el acceso a la mayor parte de la información contenida en dichos expedientes de autorización, estando efectuada la denegación del acceso a los contratos conforme a la LTAIBG y a la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja⁸. La administración ha aplicado correctamente los test del daño y del interés público previstos y ha concluido que la información fáctica proporcionada es suficiente para no vulnerar los intereses económicos y comerciales, a la par que el derecho a la protección de los datos de carácter personal de los intervinientes en dichos negocios jurídicos.

Motivo por el cual procede, en definitiva, desestimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la Consejería de Salud y Políticas Sociales de La Rioja.

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-9898>

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 Gobierno⁹, 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 Públicas¹⁰.

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-administrativa¹¹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG
Número: 2024-0186 Fecha: 06/03/2024

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>