



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 19/03/2024

HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

# Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**N/REF:** Expte. 2699-2023, Expte. 3005-2023 (acumuladas)

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Servicio Extremeño de Salud.

**Información solicitada:** Inspecciones sanitarias en establecimiento, en Aceuchal.

**Sentido de la resolución:** ESTIMATORIA.

**Plazo de ejecución:** 20 días hábiles

## I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el ahora reclamante solicitó el 12 de abril de 2023 al Servicio Extremeño de Salud, en el seno del expediente de transparencia nº 106/2023, al amparo de la Ley 19/2013<sup>1</sup>, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), la siguiente información, por estar realizando un trabajo de Investigación sobre el aceite de oliva:

*“Solicito de los años 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y del 1 de enero al 10 de abril de 2023 todas las actas de inspección, informes, cuestionarios de inspección y documentación relacionada con las inspecciones de sanidad del establecimiento número de registro sanitario 40.064949/BA de la razón social [REDACTED] situada en la [REDACTED] del municipio de Aceuchal.”*

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

2. Ante la ausencia de respuesta, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) el 14 de septiembre de 2023, que fue registrada con número de expediente 2699-2023.
3. El 15 de septiembre de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General de Servicio Extremeño de Salud (en adelante, SES), al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas, y aportaran copia del expediente.

El 11 de octubre de 2023 se recibe oficio de contestación de la Directora General de Salud pública en el que se alegan los siguientes motivos como impedimento para proporcionar la información solicitada:

*“(...) Teniendo en cuenta que este operador se encuentra actualmente imputado en un procedimiento judicial relacionado con el aceite de oliva, se entiende que si bien la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece que “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley, en su artículo 14.1.e) también establece que “El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para (...) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”.*

*En este caso se está solicitando información y documentación relacionada con hechos que actualmente son objeto de investigación en un procedimiento abierto y su difusión podría comprometer el resultado de dicha investigación.*

*Ponderando ambos intereses legítimos, el constituido por el interés del solicitante en acceder a información pública y el que consiste en no comprometer la eficacia en la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, entendemos que prevalece el segundo.*

*En ese sentido se pronunció la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Nº 6, de 18 de mayo de 2016: “la ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14.”*

*Por todo lo anteriormente expuesto, se procede a denegar la información solicitada por el interesado (...).”*

4. Por otro lado, el 6 de octubre de 2023 el Director General de Recursos Humanos del SES dictó resolución de desestimación de la citada solicitud.

El solicitante interpuso entonces una nueva reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) el 4 de noviembre de 2023, la cual fue registrada con número de expediente 3005-2023 tras haber requerido al reclamante que subsanara su solicitud, aportando copia de la resolución de denegación de la información a la que hacía referencia en su reclamación.

El 9 de noviembre de 2023 éste aporta copia de la precitada resolución de desestimación, cuya notificación fue librada el 10 de octubre de 2023 por la Subdirectora de Administración de Personal y Prevención de Riesgos Laborales, en la que se dispone lo siguiente:

*“Vista la solicitud de acceso a la información pública formulada por (...), por internet a través de la Sección de Transparencia del Portal de Transparencia y Participación Ciudadana de la Junta de Extremadura, registrada con núm. SOL 2023/106, se dicta la presente Resolución con base en los siguientes:*

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

*Único: Con fecha 12 de abril de 2023, y número SOL-2023/106, se registra en la Sección de Transparencia del Portal de Transparencia y Participación Ciudadana de la Junta de Extremadura, la solicitud de acceso a la información pública formulada por (...), solicitando la siguiente información sobre el asunto: “Solicitud documentación inspecciones de sanidad”.*

*La solicitud de la citada información es dirigida por el interesado al Servicio Extremeño de Salud por ser el órgano competente para su tramitación.*

*A los anteriores antecedentes de hecho les corresponden los siguientes:*

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

*Primero: (...).*

*Segundo: En el artículo 15.2 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, se establece que: “La información pública es aquella que viene definida como de libre acceso a cualquier ciudadano y ciudadana por ser información elaborada o adquirida por el propio sector público en el ejercicio de su actividad, funcionamiento y organización, siempre y cuando no afecte a la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública o la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.” No obstante lo anterior, continúa señalando el artículo 16.1.a) “ El derecho de acceso a la información pública solo podrá ser limitado o denegado cuando de la divulgación de la información pueda resultar un perjuicio: a) Para la igualdad de las partes en los*

*procesos judiciales y la tutela judicial efectiva...” Por su parte, el artículo 14.1.f de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno incorpora entre los límites al derecho de acceso a la información cuando suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*

*Tercero.- La solicitud de acceso a la información pública de (...) debe ser desestimada dado que, tal y como informa la Dirección General de Salud Pública del Servicio Extremeño de Salud, este operador se encuentra actualmente imputado en un procedimiento judicial relacionado con el aceite de oliva. La revelación de la información requerida podría dar lugar a una intromisión en el proceso judicial que provoque un perjuicio para alguna de las partes en litigio.*

*Por tanto, en virtud de lo expuesto, y en ejercicio de las competencias atribuidas por el Ordenamiento Jurídico, esta Dirección General de Recursos Humanos y Asuntos Generales del Servicio Extremeño de Salud,*

*Único: Desestimar la solicitud de acceso a la información pública formulada por (...), por internet a través de la Sección de Transparencia del Portal de Transparencia y Participación Ciudadana de la Junta de Extremadura, registrada con número SOL-2023/106. (...).”*

## 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 Gobierno<sup>2</sup>, el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup> 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 LTAIBG<sup>4</sup>, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la

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

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

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

- Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio<sup>5</sup> 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. El artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que el *“órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento”*. Teniendo en cuenta que el reclamante ha presentado dos reclamaciones idénticas frente al mismo órgano, el SES, este Consejo acuerda acumular los expedientes 2699-2023 y 3005-2023 y dictar una única resolución con respecto a ellos.
  4. A tenor de lo dispuesto en su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. De este modo, su artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “información pública”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. En este sentido, el artículo 13 de la LTAIBG define la “información pública” como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

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

5. En sus alegaciones, el SES ha indicado que el establecimiento sobre el cual se ha solicitado la documentación está siendo objeto de una investigación judicial y que, por lo tanto, no puede proporcionar información acerca de las inspecciones de sanidad demandadas, por incidir en el objeto de dicha investigación. Esas alegaciones coinciden

---

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html)

con el contenido de la resolución administrativa que ha hecho llegar al CTBG el propio solicitante, en el seno del expediente 3005-2023.

Ello lleva a que por parte de este Consejo se deba analizar si la administración autonómica ha realizado el correspondiente test de ponderación de bienes jurídicos que requiere la correcta aplicación del límite recogido en el apartado e) 14.1<sup>6</sup> de la LTAIBG, relativo a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios y en el f), sobre la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

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:

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a14>

*“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 2/2015<sup>7</sup>, 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.*

---

<sup>7</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios.html](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)”.*

Con relación al límite al ejercicio del derecho de acceso a la información del artículo 14.1 e) de la LTAIBG, este Consejo ha declarado que puede entenderse correcto invocarlo cuando se encuentren en curso los procedimientos para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, de manera que se pueda comprometer su resultado, pero no una vez que esos procedimientos hayan concluido y las sanciones hayan sido impuestas. En este caso, y como ya se ha indicado, la administración ha señalado que sobre la cuestión objeto de la solicitud existen procedimientos judiciales en curso.

El bien jurídico protegido por este límite es asegurar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario; en la línea de lo establecido en el artículo 3.1.c) del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, que se encuentra en vigor en nuestro país desde 1 de enero de 2024, que prevé como límite al acceso «la protección de la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades penales», a fin de evitar que el acceso a la información pueda ser perjudicial a las investigaciones, conducir a la destrucción de pruebas o la sustracción de los delincuentes de la acción de la justicia.

Sin embargo, la mera existencia de un procedimiento judicial en curso no puede significar, en opinión de este Consejo, que deba desestimarse cualquier información que se solicite en relación con aquél. En este sentido, debe vincularse el límite del artículo 14.1 e) de la LTAIBG con el del apartado f) de ese mismo artículo, como ha hecho la propia administración. Con respecto a este límite, que guarda estrecha relación con el del apartado e), la interpretación más extendida entiende que debe considerarse de aplicación sólo en lo que respecta a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

Así, debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1 i) del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, que prevé como límite al acceso la protección de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia. En la memoria explicativa del Convenio se señala que “este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia.

Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite”.

En el caso de la reclamación que es objeto de esta resolución, se solicita una información que existía con anterioridad al procedimiento judicial al que se refiere la administración. Se trata de un documento generado en la esfera administrativa y, por lo tanto, independiente de la esfera judicial o penal que se ha abierto como consecuencia de las denuncias presentadas con respecto a la alerta alimentaria. De hecho se solicita información muy anterior en el tiempo a las denuncias presentadas y que han dado lugar a la alerta alimentaria decretada.

Si bien la información solicitada tendrá importancia en la decisión final que adopte el órgano judicial, a aquélla se unirán otros documentos elaborados por las partes, así como los testimonios que se recaben de las personas y entidades involucradas. Por lo tanto, las actas de inspección, informes, cuestionarios de inspección, etc, forman parte, seguramente no todas ellas, de un expediente judicial más amplio y, sin negar, se insiste, su importancia, la administración no ha justificado de manera suficiente la concurrencia de los dos límites mencionados, ni ha explicado en qué medida puede afectar al resultado final del procedimiento judicial en curso, más allá de una indicación genérica de que *“podría comprometer el resultado de dicha investigación”* y de que *“la revelación de la información requerida podría dar lugar a una intromisión en el proceso judicial que provoque un perjuicio para alguna de las partes en litigio”*.

Por todo lo anteriormente expresado, dado que la información solicitada es información pública a los efectos de los artículos 12 y 13 de la LTAIBG, que las limitaciones al derecho de acceso a la información pública se deben interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, y que la administración no ha invocado de manera justificada y proporcional los límites del artículo 14.1 e) y 14.1 f) de la LTAIBG, este Consejo considera que procede, en definitiva, estimar las reclamaciones presentadas.

### III. RESOLUCIÓN

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

**PRIMERO: ESTIMAR** las reclamaciones presentadas frente al Servicio Extremeño de Salud.

**SEGUNDO: INSTAR** al Servicio Extremeño de Salud a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Actas de inspección, informes, cuestionarios de inspección y documentación relacionada con las inspecciones de sanidad llevadas a cabo en los años 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y del 1 de enero al 10 de abril de 2023 del establecimiento número de registro sanitario 40.064949/BA de la razón social [REDACTED] situada en la [REDACTED] del municipio de Aceuchal.

**TERCERO: INSTAR** al Servicio Extremeño de Salud 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 gobierno<sup>8</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>9</sup>.

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-administrativa<sup>10</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>