Expediente N° 336/2021
Informe N.º 5/2022

CONSEJO VALENCIANO DE TRANSPARENCIA

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

D^a. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

D. Carlos Flores Juberías

D^a Sofía García Solís

En Valencia, a 27 de mayo de 2022

Asunto: Consulta formulada por la Dirección General de Investigación y Alta Inspección Sanitaria de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública sobre límites aplicables al derecho de acceso a la información relativa a procedimientos sancionadores incoados contra clínicas dentales en la Comunitat Valenciana.

ANTECEDENTES

Primero. – Conforme a lo dispuesto en su art. 47.1 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, “el Consejo Valenciano de Transparencia es la autoridad de garantía en materia de transparencia en la Comunitat Valenciana. Tiene como finalidad garantizar el derecho de acceso a la información pública y velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa”, siendo el órgano competente para “resolver las consultas que, en materia de transparencia, le planteen las administraciones públicas y otras entidades sujetas a esta ley”, según recoge, entre sus funciones, el artículo 48.7 del mismo texto legal, y en particular, según el Decreto 105/2017, de 28 de julio, “las que con carácter facultativo le formulen los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información”.

Por su parte, la Disposición Transitoria Primera de la mencionada Ley 1/2022 establece que “el Consejo Valenciano de Transparencia regulado en esta Ley sustituye al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y buen Gobierno”.

Segundo. - La Organización de Consumidores FACUA al amparo del artículo 11 de la ley 2/2015, solicitó a la Dirección General de Investigación y Alta Inspección Sanitaria, acceso a la siguiente información:

- 1.- Numero de inspecciones llevadas a cabo a clínicas dentales en los años 2018, 2019 y 2020.
- 2.- Procedimientos sancionadores que hubieran podido incoarse en ese período de tiempo, y sus causas.
- 3.- Identidad del sujeto sancionado, importe de la sanción impuesta y causas de ésta.

Al objeto de poder resolver dicha solicitud de acceso con fecha 16 de noviembre de 2021, la Dirección General de Investigación y Alta Inspección Sanitaria de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública remitió a este Consejo consulta relativa a la posible existencia de límites al derecho de acceso que pudieran colisionar con la solicitud formulada por FACUA.

Tras el oportuno debate sobre el fondo de la cuestión planteada, este Consejo acordó en el día de la fecha la emisión del siguiente

INFORME

Primero. -En primer lugar, la información solicitada, en virtud de lo establecido en el 7.4 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, “*se entiende por información pública el conjunto de documentos o contenidos, cualquiera que sea su formato o apoyo, que estén en poder de cualquiera de los sujetos incluidos en el artículo 3 y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, independientemente del momento en que hayan sido elaborados o adquiridos*” reviste la condición de “información pública”.

Segundo. - Asimismo, es indiscutible que el destinatario de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente informe se halla sin ningún género de dudas sujeto a las exigencias de la citada Ley en virtud de lo dispuesto en su artículo 3.1.a) que establece que *las disposiciones de esta ley se aplican a la Administración de la Generalitat*.

Tercero. - En tercer lugar, en cuanto al solicitante del derecho de acceso resulta indiscutible el derecho a acogerse a lo previsto en la Ley 1/2022, de 13 de abril, toda vez que el art. 27 de dicha Ley garantiza el derecho a la información pública de cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización constituida legalmente, sin que sea necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.

Cabe añadir que quien solicita la información es una organización de consumidores, FACUA, que se halla igualmente legitimada para ejercer el derecho de acceso, y que conforme a lo expuesto a lo largo en el Decreto Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de la Comunitat Valenciana se reconoce a las asociaciones de consumidores la legitimación necesaria para la representación de los intereses de consumidores y usuarios.

Merece destacarse que el artículo 9 de la Ley del Estatuto de la Defensa de los Consumidores califica a las asociaciones de consumidores como agentes del sistema de protección de las personas consumidoras y usuarias, junto a la Administración de la Generalitat, entre otros agentes

1. En el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, son agentes del sistema de protección y defensa de los consumidores:

- a) La Generalitat, y en particular el Consell y la Administración de la Generalitat a través de las consellerías con competencia específica o concurrente en materia de consumo,*
- b) Las asociaciones de consumidores y usuarios....*

Este mismo precepto establece que:

2. Los y las agentes deben ajustar su actuación a los principios de colaboración y cooperación, propiciándose el establecimiento de acuerdos entre las diferentes administraciones públicas competentes que permitan rentabilizar los recursos humanos y materiales de que disponen y hacer efectivo y eficaz el control del cumplimiento de la normativa vigente aplicable en materia de protección de las personas consumidoras y usuarias... Visto lo cual, resulta adecuado indicar que existe un deber de colaboración entre los denominados agentes del sistema de protección y defensa de las personas consumidoras, en concreto y por lo que hace referencia a la consulta formulada entre la Generalitat Valenciana y las Asociaciones de Consumidores, dicho deber de colaboración podría conllevar un reforzamiento del derecho de acceso a la información relacionada con ejercicio de sus funciones en defensa de los intereses de las personas consumidoras y usuarias.

Cuarto. - Hay que tener en cuenta, a su vez, que el solicitante de la información se halla revestido de una condición más favorable al acceso que un simple ciudadano, dada su legitimación para el ejercicio de acciones tanto colectivas como individuales en defensa de los intereses de las personas consumidoras y usuarias.

Sobre la legitimación de las asociaciones de consumidores ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Supremo, Sala Primera, de lo Civil, Sentencia 656/2018 de 21 Nov. 2018, Rec. 267/2016TS ... *Entiende, con apoyo en la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en las sentencias de 22 de abril de 2004 y 12 de septiembre de 2005, que la legitimación de la asociación de consumidores es amplia y abarca cualquier cuestión que pudiera estar vinculada con los intereses de los asociados por cuenta de quienes actúa, en su condición de consumidores y usuarios. De tal forma que como a su juicio en la contratación de los productos financieros intervinieron en un ámbito ajeno a su actividad empresarial, estaría justificada la intervención en juicio bajo la representación de AUGE*

Y en este marco, del reconocimiento de este derecho, también ha tenido oportunidad de pronunciarse el Tribunal Constitucional, en la sentencia 217/2007, de 8 de octubre. En aquel asunto, se había denegado a una asociación de consumidores el derecho de asistencia jurídica gratuita "para litigar en defensa de uno de sus asociados contra una compañía de seguros, en un pleito sobre reclamación de cantidad por rescisión de un contrato de seguro decenal".

El Tribunal Constitucional recuerda que la legislación vigente reconoce este derecho de asistencia jurídica gratuita a las asociaciones de consumidores "en los términos previstos en el art. 2.2 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, para la defensa de los consumidores y usuarios, esto es, para la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios cuando guarden relación directa con productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado".

...
De este modo, la legitimación especial que el art. 11.1 LEC reconoce a las asociaciones de consumidores para defender en juicio los derechos e intereses de sus asociados tiene sentido siempre que "guarden relación directa con bienes o servicios de uso o consumo común ordinario y generalizado". Sin perjuicio de que al realizar esta valoración se tienda a una interpretación amplia y no restrictiva, que trate de garantizar la protección efectiva de los consumidores y usuarios.

Procede subrayar que el derecho de acceso a la información pública de los consumidores obtiene un reforzamiento expreso establecido en el artículo 51 de la Constitución Española:

1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos

Y por el elenco de facultades que a las asociaciones de consumidores les brinda la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Y por el decreto Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de la Comunitat Valenciana., en cuyo artículo 35 al referirse a las funciones y derecho de las asociaciones de personas consumidoras les otorga entre otros los siguientes derechos:

3. Promover como interesadas procedimientos administrativos para la defensa de los intereses de los consumidores en todo el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.

4. Ejercer las correspondientes acciones judiciales o extrajudiciales en defensa de sus socios, de la asociación o de los intereses generales, colectivos o difusos, de los consumidores, de conformidad con la legislación aplicable, y, en particular, el ejercicio de las acciones de cesación.

Quinto. - Por último, en lo que se refiere a la condición del solicitante de la información, es preciso tener en cuenta que su legitimación depende del cumplimiento por la mencionada asociación de lo dispuesto a este respecto en el artículo 34 de la ya mencionada Ley por la que se aprueba el Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de la Comunitat Valenciana:

1. *Las asociaciones de personas consumidoras y usuarias legalmente constituidas que tengan su sede y desarrollen sus funciones en la Comunitat Valenciana y quieran disfrutar de los derechos y beneficios establecidos en el artículo 35 de este texto refundido deberán figurar inscritas en el Registro Público de Asociaciones de Personas Consumidoras y Usuarias de la Comunitat Valenciana, dependiente de la Conselleria con competencia en materia de consumo. Tras su denominación, estas asociaciones deben indicar su número de inscripción registral.*

Cabe concluir, por tanto, que la Organización de Consumidores FACUA, siempre y cuando cumpla los requisitos legales para ello, se halla especialmente legitimada para la defensa de los intereses de los consumidores y por ende para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública conforme a lo antedicho.

Sexto. – Entrando ya en el fondo del asunto y respecto del primer apartado de solicitud de acceso a que hace referencia la consulta formulada, relativa al *Numero de inspecciones llevadas a cabo a clínicas dentales en los años 2018, 2019 y 2020*, no parece que pueda ser aplicable a dicho apartado ninguno de los límites establecidos en los artículos 14 y 15 de la ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno, o causa de inadmisión que impida el derecho de acceso de las previstas en el artículo 18 del mismo texto legal, puesto que se está solicitando concretamente una cifra, por lo que difícilmente dicho dato podrá verse afectado por los límites contemplados en los artículos mencionados con anterioridad. Por tanto, lo procedente en este apartado de la solicitud será reconocer el derecho de acceso a dicha información, facilitando la cifra correspondiente al número de inspecciones de los ejercicios solicitados.

Séptimo. – Por lo que se refiere al primer inciso del segundo de los apartados de la solicitud de acceso sobre la que versa la consulta, *procedimientos sancionadores que hubieran podido incoarse, en los años 2018, 2019 y 2020*, tampoco parece en este caso que el derecho de acceso pueda verse limitado por encontrarse en alguno de los supuestos de los artículos citados en el FJ anterior, ni que pueda ser de aplicación alguna de las causas de inadmisión, siempre y cuando lo que se esté solicitando sea también una cantidad numérica, es decir, cuántos procedimientos sancionadores se han incoado en los años indicados, e incluso la posible infracción por la que se ha iniciado el procedimiento, pero sin mayor información, en cuyo caso también procedería reconocer el derecho de acceso a la información.

Octavo. – Ahora bien, el problema se puede plantear con la información solicitada en el segundo inciso del segundo apartado (...y *sus causas* -entiéndase las causas por las que se ha incoado el procedimiento sancionador-) y en el tercer apartado que se refiere a la *identidad del sujeto sancionado, importe de la sanción impuesta y causas de ésta*, ya que en este caso el derecho de acceso sí que podría verse afectado por alguno de los supuestos descritos en los artículos 14, 15 y/o 18 de la ley estatal.

Así, en principio, es necesario tener en cuenta lo establecido en el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno:

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

Aunque del texto de dicho artículo se desprende claramente la necesidad de consentimiento expreso de los afectados para facilitar el acceso a los expedientes sancionadores, no podemos dejar de tener en cuenta que la literalidad de este precepto fue superada por el Reglamento de protección de datos. Pues bien, lo cierto es que ni el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, ni tampoco la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales otorgan ningún régimen especial, más garantista, a los datos relativos

a sanciones administrativas, reservando esta mayor garantía exclusivamente a los datos relativos a infracciones penales.

Así, los datos sobre sanciones administrativas no tienen en la legislación de protección de datos un tratamiento específico y se someten, por ende, a las normas generales, reservándose la categoría de datos especialmente protegidos a las infracciones penales.

Por tanto, visto que la normativa sobre protección de datos ha eliminado la consideración de dato especialmente protegido de las sanciones administrativas, lo procedente será obrar conforme a lo establecido en el apartado 3 del artículo 15 de la Ley 19/2013: *Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.*

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

...

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

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

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

A la luz de lo anteriormente expuesto será necesario realizar una ponderación previa al reconocimiento del derecho de acceso a los expedientes sancionadores solicitados. Habrá de tenerse en cuenta que la información solicitada, relativa a procedimientos sancionadores, tiene una clara connotación negativa para las personas sancionadas, por lo que será necesario tener en cuenta la relevancia pública de la información solicitada y la existencia de un interés público superior que levante el límite relativo a la protección de datos personales.

Por tanto, habrá que estar al caso concreto para poder ponderar y determinar en qué medida el derecho de acceso puede verse afectado por alguna limitación, ya que los procedimientos sancionadores sobre los que se pide información pueden haber sido incoados por distintas infracciones, de mayor o menor importancia (muy graves, graves o leves) y a cada una se le habrá impuesto una sanción diferente, en unos casos de suma importancia, y en otros sin ninguna transcendencia, por lo que la ponderación será diferente en cada caso, debiendo tener en cuenta la infracción cometida, su repercusión para la ciudadanía, la sanción impuesta, su graduación... y ponderar por un lado el posible interés público que pueda haber en la divulgación de la información y el perjuicio que con dicha divulgación pueda causarse a los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada.

Noveno. – Continuando con la exposición, destacar que el Decreto Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de la Comunitat Valenciana, en su artículo 17.1, impone a las administraciones públicas, entre otras, la obligación de:

a) Poner en conocimiento previo de las personas consumidoras y usuarias y del resto de la cadena de distribución, por medios adecuados, los riesgos susceptibles de provenir de una utilización previsible de los bienes y servicios, habida cuenta de su naturaleza, características, duración y de las personas a las que van destinados, teniendo en cuenta la existencia de colectivos de personas consumidoras y usuarias de especial protección definidos en el artículo 6.

...

3. Ante situaciones de riesgo para la salud y seguridad de las personas consumidoras y usuarias, las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana, en el ámbito de sus competencias, deben

adoptar las medidas que resulten necesarias y proporcionadas para la eliminación del riesgo, incluida la intervención directa sobre las cosas y la compulsión directa sobre las personas. En estos supuestos, todos los gastos que se generen serán a cargo de quien los hubiera originado, con independencia de las sanciones que, en su caso, puedan imponerse. La exacción de tales gastos y sanciones puede llevarse a cabo por el procedimiento administrativo de apremio.

4. Las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana, atendiendo a la naturaleza y gravedad de los riesgos detectados, deben informar a las personas consumidoras y usuarias y a sus asociaciones, sobre los bienes o servicios afectados, los riesgos o irregularidades existentes y, en su caso, las medidas adoptadas, así como sobre las precauciones procedentes, tanto para protegerse del riesgo como para conseguir su colaboración en la eliminación de sus causas.

Este precepto recoge ya la obligación de información que garantiza el derecho de acceso a las personas consumidoras a determinada información relativa a *los riesgos detectados* y a este respecto no podemos dejar de tener en cuenta que las prácticas llevadas a cabo por determinadas clínicas dentales han menoscabado gravemente los derechos de las personas consumidoras y han generado una considerable alarma social de la que se han hecho eco los medios de comunicación y, posiblemente también, los propios colegios profesionales. Circunstancia que entendemos debe ser tenida en cuenta en la ponderación que se lleve a cabo en cada caso concreto a fin de valorar en cuáles de ellos procede dar acceso a la información relativa a expedientes sancionadores en cumplimiento de dicho precepto.

Ahora bien, en el caso de que, de conformidad con lo previsto en el artículo 77 de la Ley del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de la Comunitat Valenciana, la autoridad competente para resolver el expediente hubiera acordado como sanción accesoria

b) La publicidad de las sanciones impuestas, cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa, debe hacer referencia a los nombres y apellidos de las personas físicas responsables, la denominación o razón social de las personas jurídicas responsables, la naturaleza y la calificación de las infracciones y la cuantía de las sanciones.... carecería de sentido negar el derecho de acceso a lo que ya ha sido objeto de publicación general.

A mayor abundamiento este mismo precepto impone la obligación de facilitar dicha información al Consejo de Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana, por lo que las asociaciones de consumidores representadas en este órgano tendrían garantizado el acceso a dicha información.

Décimo. - Por todo ello, entendemos que dado que la legislación de protección de datos no otorga a los datos relativos a los expedientes sancionadores administrativos *la categoría de datos especiales* carecería de sentido que esta autoridad de transparencia, cuyas resoluciones desde sus orígenes, se rigen por el principio de máxima transparencia limitara el acceso a dichos expedientes en aplicación del artículo 15.1 (que considera como especialmente protegidos los expedientes sancionadores administrativos, en cuyo caso el límite solo podría ceder por el consentimiento de la persona afectada) siendo lo procedente la aplicación del apartado 3 del artículo 15 y realizar una adecuada ponderación de los intereses que puedan concurrir en cada caso, debiendo tenerse en cuenta en dicha ponderación:

- por una parte, la existencia de un interés público cual es el derecho a la defensa de los intereses de las personas consumidoras y usuarias y la protección de sus derechos en relación con aquellos servicios puestos en el mercado y cuyos prestadores han sido sancionados, precisamente por menoscabar tales derechos, así como el posible interés que tienen las asociaciones de consumidores en conocer si la Administración ejerce de forma efectiva su potestad sancionadora, ya que se encuentran legitimadas para el ejercicio de la acción pública precisamente porque sus actuaciones se consideran del interés del conjunto de los ciudadanos.
- Así, tal y como cita el Preámbulo de la LTBG, sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las

decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

- y por otra, el posible perjuicio que se causaría a los sancionados con la divulgación de la información, debiendo tener en consideración, cuál ha sido la infracción cometida (leve, grave o muy grave), así como la sanción impuesta, ya que si a una clínica dental se le ha incoado un procedimiento sancionador por una infracción leve y sin mayor importancia y se divulga la información señalando a dicha clínica como infractora a la que se ha incoado un procedimiento sancionador pero sin especificar cuál ha sido concretamente la infracción, se le podría estar causando un perjuicio que en muchos casos sería irreparable, por lo que como hemos indicado a lo largo de este informe habrá que estar siempre al caso concreto y a cada procedimiento sancionador incoado para poder llevar a cabo una correcta ponderación de intereses y perjuicios.

Decimoprimer. – En el caso de que proceda la divulgación de la información y el acceso a la misma, una vez hecha la debida ponderación, es necesario recordar que los expedientes sobre los que se reconoce el derecho de acceso deben haber adquirido firmeza y que el uso de la información quedará condicionado a la motivación o la finalidad de protección y defensa de los intereses de las personas consumidoras y usuarias que determina su prevalencia sobre otros derechos protegidos por alguno de los límites que puedan concurrir. En este sentido, cabe citar la resolución de la GAIP (R 45/2018, de 9 de marzo), Ayuntamiento de Salou, *“si bien el derecho de acceso a la información pública comporta el derecho inherente a hacer uso o a la divulgación que se quiera –partiendo de la premisa de que existe un interés público en la divulgación de la información pública y atendiendo a que no se exige la motivación de interés privado en el acceso -en los casos en que la finalidad de acceso o la condición de la persona reclamante resulten determinantes del sentido estimatorio del acceso-, el uso de la información estará condicionado a la motivación o a la finalidad que han determinado la prevalencia en relación con otros derechos protegidos por los límites que concurren,* que en el caso que nos ocupa quedaría limitado a las acciones necesarias para la representación y defensa de los intereses de los consumidores individual o colectivamente.

Decimosegundo. – No obstante lo anterior, y para garantizar una mayor defensa de los intereses de las personas afectadas, deberá darse audiencia, en cada caso, a las personas sancionadas, conforme a lo dispuesto en el actual artículo 33.6 de la nueva ley 1/2022 de transparencia valenciana, a fin de que puedan alegar lo que a su derecho convenga o si consideran que algunos de sus derechos o intereses pueden verse afectados con la divulgación de la información, lo que será tenido en consideración en la ponderación que se lleve a cabo junto con el resto de intereses en conflicto para que, en su caso y excepcionalmente en razón de las circunstancias concretas alegadas por el interesado, pudiera considerarse que existen motivos para que no se comunique o difunda la información. Este criterio de la actual ley valenciana sobre el trámite de audiencia a terceros afectados es el que vienen aplicando los Tribunales en sus sentencias, como así lo recoge la reciente STS Sala de lo Contencioso Administrativo nº 311/2022, de 10 de marzo.

Es cuanto cabe informar a los efectos oportunos.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO VALENCIANO
DE TRANSPARENCIA**

Ricardo García Macho