

**Expediente N° 84/2020**  
**Resolución N.º 159/2020**

**CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
Y BUEN GOBIERNO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

**COMISIÓN EJECUTIVA**

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

D<sup>a</sup>. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

D. Carlos Flores Juberías

Dña. Sofía García Solís

En Valencia, a 20 de noviembre de 2020

Reclamante: Mercantil Hijos de Eustaquio Abad y Cía, S.L.

Sujeto contra el que se formula la reclamación: Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública.

VISTA la reclamación interpuesta por la mercantil Hijos de Eustaquio Abad y Cía, S.L., formulada contra la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública (en lo sucesivo Consellería de Sanidad), y siendo ponente el Vocal Sr. D. Lorenzo Cotino Hueso, se adopta la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES**

**Primero.-** Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, por Resolución de fecha 27 de abril de 2020 emitida por la Dirección General de Salud Pública y Adicciones, se inadmite una petición de derecho de acceso a información pública presentada el 31 de marzo de 2020, concretamente sobre la identificación de las personas que presentaron denuncias contra la entidad reclamante ante las autoridades sanitarias. En concreto se solicitaba:

*“Identificación/es de las personas físicas o jurídicas que presentaron denuncias o hechos que condujeron a presentar denuncia por la autoridad del Centro de Salud Pública de Elda (Alicante) frente a la mercantil HIJOS DE EUSTAQUIO ABAD Y CÍA S.L.; así como las entidades u organismos ante las cuales se produjeron dichas denuncias o imputación de hechos, que dieron lugar a expedientes de actuación administrativa por parte de los funcionarios del CSP de Elda (inspecciones aleatorias) así como a procedimientos administrativos tanto los referidos por la propia resolución, como aquellos otros relacionados directa o indirectamente con los mismos, o en otras instancias, autoridades, o procedimientos; y todo ello al objeto de poder ejercer sus derechos de información, alegaciones y defensa.*

*Del mismo modo SOLICITO que se acompañe a la resolución la debida justificación documental o copia de las denuncias o escritos presentadas ante las autoridades sanitarias implicadas, en acreditación de todo ello.”*

Por lo que se expone, tales expedientes dieron lugar a procedimientos de inspección por motivo de denuncias presentadas por terceros ante autoridades administrativas sanitarias, siendo la última inspección aleatoria efectuada la realizada en fecha 21-11-19. La mercantil efectuó alegaciones en los procedimientos administrativos con núm. de referencia: EL-DCO-3/2019 y EL-DCO-4/2019, sin llegar a conocer qué hechos en concreto habían dado lugar a que los inspectores adscritos al Centro de Salud Pública de Elda (CSP) formularan expresa denuncia contra aquella.

Como afirma la resolución denegatoria, dio lugar a la inmovilización cautelar de productos alimenticios (EL-DCO- 3/2019 en el establecimiento sito en Novelda (Alicante)), remisión a la Unidad

de Sanciones y Recursos del ACTA NS 020333 de fecha 12 de abril de 2019 por los hechos comprobados no conformes con la legislación alimentaria que fueron detectados durante la inspección realizada en el mismo lugar.

Los citados procedimientos abocaron en resoluciones administrativas sancionatorias dictadas por el Centro de Salud Pública de Elda (Alicante), notificadas a esta parte en fechas 28-05-2019 y 20-05-2019 respectivamente, dándose en ambos expedientes la Referencia Genérica: CSP/ASA/JCFP. Se señala que se requiere la información a fin de poder entablar las acciones legales que correspondan, así como el ejercicio efectivo del derecho de defensa en los pertinentes procedimientos administrativos.

Dicha solicitud dio lugar a la Resolución de 27-04-2020 de la Dirección General de Salud Pública i Adiccions, la misma señalaba la inadmisión por incompetencia en virtud de lo establecido en el art. 116.1 a), si bien al tiempo, se afirma que se da el límite recogido en el art. 14, apartado d, de la Ley 2/2015. Entre otras cosas, se critica especialmente que de haber incompetencia del órgano, el artículo 18.2 del mismo cuerpo legal establece que *"En el caso en que se inadmita la solicitud por concurrir la causa prevista en la letra d) del apartado anterior, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud. Por otra parte, se censura que "la resolución no contiene siquiera una mera referencia al perjuicio que supone para la seguridad pública acordar el acceso a la información solicitada (sobre la identidad de las personas y ante qué organismos o entidades)"*.

**Segundo.-** El Consejo de Transparencia en el marco del procedimiento que le habilita para conocer el asunto remitió escrito de presentación de alegaciones a la Consellería, que fueron remitidas en junio de 2020.

**Tercero.-** Efectuada la deliberación del asunto en diversas sesiones de esta Comisión Ejecutiva, y sin que haya sido posible cumplir el plazo oportuno debido a las carencias estructurales de este órgano, se adopta la presente resolución bajo los siguientes

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.-** Conforme al art. 24.1 en relación con el 42.1 de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (en adelante Ley 2/2015 valenciana), el órgano competente para resolver las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, es la Comisión Ejecutiva con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Asimismo, la Administración destinataria de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso –la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública– se halla sujeta a las exigencias de la citada Ley, en virtud de lo dispuesto en su art. 2.1.a), que se refiere de forma expresa a “la Administración de la Generalitat”.

En cuanto al reclamante, se reconoce el derecho a acogerse a lo previsto en el artículo 24 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, toda vez que el art. 11 de dicha Ley garantiza el derecho a la información pública de cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, sin que sea necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.

**Segundo.-** Según se ha expuesto en los antecedentes, se requiere la identificación de las personas físicas o jurídicas que presentaron denuncias o hechos que condujeron a presentar denuncia por la autoridad del Centro de Salud Pública de Elda (Alicante) frente a la mercantil reclamante, así como en otras instancias, autoridades, o procedimientos, así como la propia copia de las denuncias o escritos presentadas ante las autoridades sanitarias implicadas.

Hasta la aprobación de una ley estatal de transposición de la Directiva de protección de los denunciantes y no siendo en el caso aplicable una legislación específica, el punto de partida es que la denuncia no es anónima (artículo 62 Ley 39/2015) y únicamente se regula que los alertadores o denunciantes no son parte en el procedimiento sancionador.

El hecho de que la información se ubique en las fases previas de la actuación administrativa (en el marco del artículo 55 Ley 39/2015) y no formalmente en el expediente no puede servir para eludir potencialmente el derecho de acceso a la información pública. De lo contrario quedarían fuera no solo del escrutinio público, sino de los propios afectados las actuaciones públicas. Sin duda, como a continuación se examina, hay intereses merecedores de protección de alertadores o denunciantes. No obstante, es precisa una regulación específica que confiera dicha reserva de modo concreto y en su caso bajo el amparo de la Disposición Adicional 1ª Ley 19/2013.

En el caso contrario y hasta que se dé una regulación específica, el marco jurídico de la legislación de transparencia existente lleva a la necesaria ponderación de los intereses y derechos en juego. Así, en este caso, la información solicitada queda especialmente en el marco de los intereses y derechos regulados en los artículos 14 o 15 de la ley.

Cabe recordar que el artículo 14 Ley 19/2013 dispone:

“Artículo 14. Límites al derecho de acceso.

1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.”

De igual modo, cabe tener en cuenta la concurrencia de la protección de datos de los sujetos denunciantes si son personas físicas (Art. 15).

**Tercero.** – Según los propios argumentos de la Consellería, y como resulta claro en el caso presente, la revelación de la información solicitada en un expediente sancionador podría afectar al desarrollo de futuras investigaciones en las que es necesaria la confianza en la confidencialidad de las personas que participan en las actuaciones previas. De ahí que solo en particulares circunstancias y en su caso, cabría facilitar dicha información.

Sin duda que se trata de un interés o bien protegible que a falta de regulación concreta cabe apreciar en general y en abstracto ínsito en las referidas letras e, g y k del artículo 14. Asimismo, en tanto en cuanto que la identificación implica un tratamiento de datos, queda presente la protección de este derecho en el artículo 15 Ley 19/2013.

La Consellería apunta que puede suponer un perjuicio para la prevención de los ilícitos administrativos por cuanto “proporcionar la identificación de los denunciantes en un caso de seguridad alimentaria conllevaría, por las consecuencias que ello pudiera ocasionarles, que muy pocas personas denunciaran este tipo de infracciones, y con ello estaríamos evitando uno de los objetivos claros de los controles oficiales como es la prevención de las infracciones administrativas, ya que los infractores no tendrían el temor de ser denunciados y con ello se estaría facilitando su conducta infractora”.

Cabe recordar en este sentido la relevante resolución del expediente de este Consejo N° 66/2016, de 15 de junio de 2017. En aquel caso que se requería la información de un denunciante, afirmamos que “la entidad reclamante no solo hace valer el derecho de acceso a la información pública; pues la información solicitada está directamente vinculada con la posibilidad, en su caso, del acceso a la justicia de la reclamante (art. 24 CE).

*[...] El presente Consejo en algún modo desconoce la importancia del deber de colaboración ciudadano en la denuncia de cualquier hecho que pueda constituir una ilicitud. Obviamente, no hay que inhibir a la ciudadanía comprometida que ejerce dicho deber. Cualquier represión por el cumplimiento de un deber cívico inhibiría dicho comportamiento. Ahora bien, todo hay que decir que difícilmente puede haber represión por el ordenamiento jurídico general vigente para quien con buena fe haya ejercido su deber incluso aunque el hecho denunciado resultara finalmente inexistente. En situaciones como la presente en la que no se aplica un régimen jurídico especial, debe realizarse*

*una ponderación jurídica teniendo en cuenta todas las circunstancias concretas en el sentido que a continuación se describe.*

*[...] Desde la perspectiva de los derechos e intereses de la persona cuyos datos se piden, cabe tener presente la letra d), del artículo 15. 3º: “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.” [...] Y en el caso presente y bajo las circunstancias concretas que se dan no parece quedar afectada la intimidad o la seguridad de la persona denunciante y en modo alguno consta que sea menor de edad. [...]*”

En aquel supuesto fue destacable el hecho de que todo lo denunciado no se demostró cierto, a diferencia del supuesto presente, en el que ha supuesto la resolución de expedientes sancionadores respecto de los cuales el reclamante goza de las vías de recurso oportunas administrativa.

Como ahí se señaló, la necesidad de confidencialidad para no inhibir a denunciantes, a falta de ninguna regulación de protección concreta más allá de los intereses protegidos en el artículo 14 Ley 19/2013, cabe analizarlo especialmente con la protección de datos. Así, parte de la información que se solicita incluye datos personales de personas intervinientes en las actuaciones previas. Y en el caso concreto presente en el que podría incluso haber repercusiones o cargas negativas en la esfera de los intereses de las personas que han participado en esas fases previas, en un contexto administrativo, se dan las circunstancias para aplicar al respecto y específicamente las excepciones al acceso en razón del artículo 15 Ley 19/2013.

Cabe también recordar un supuesto algo similar, como fue el resuelto por este Consejo en el Expediente N° 53/2019. En aquel supuesto se solicitaba la identidad de quienes facilitaron información que dio lugar a la instrucción de un expediente sancionador. Este consejo a diferencia de la presente resolución estimó que no procedía facilitar la identidad. No obstante, no pocas circunstancias eran diferentes a la presente. Especialmente hay que subrayar que en aquel supuesto el expediente sancionador aún estaba abierto y en marcha cuando se solicitó la información y no como en el caso presente que ya ha sido tramitado.

De igual modo en aquel supuesto la cuestión ya había sido sometida al ámbito judicial. Asimismo y por último había circunstancias concretas en aquel supuesto por cuanto a las posibles repercusiones negativas para los denunciantes facilitar su identidad, algo que no se prevé en el caso presente.

**Cuarto.-** Se alega frente al derecho de acceso a la información pública la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. Ahora bien, según la información con la que se cuenta, es un dato bien relevante que el procedimiento sancionador respecto del que se solicita información, ya ha concluido. Al mismo tiempo cabe partir de que el solicitante es un interesado con una posición cualificada por cuanto su derecho de acceso respecto de la información que afecta al ámbito de sus intereses quedando relacionado con su ejercicio del derecho de defensa.

En este sentido, se apunta que dicho concepto de confidencialidad ya aparece en el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, donde su artículo 8.1 establece que las autoridades competentes garantizarán que no se divulgue a terceros la información obtenida en el desempeño de sus funciones en el contexto de los controles oficiales y otras actividades oficiales que, por su naturaleza, estén amparadas por el secreto profesional. Que no puede facilitarse la información a menos que exista un interés público superior.

De ser cierto, se trataría en su caso de una normativa específica que iría en contra de la posibilidad de facilitar la identidad de los denunciantes que, en su caso, podría resultar de especial aplicación frente al derecho de acceso a la información pública.

A este concreto respecto procede recordar nuestra resolución N.º 147/2019 del Expediente N.º 72/2019. En aquel caso se alegaba una norma similar, Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales. Ahí señalamos que de la normativa europea referida se

deriva obviamente un deber de confidencialidad y secreto, deber que se superpone al ya dispuesto por la normativa nacional concurrente en la actuación de la función pública. Al mismo tiempo, se aprecia sin duda un interés de la Unión Europea porque se dé también transparencia en este sector, con mandatos al conocimiento general de las actividades de control. De hecho, la remisión más concreta al artículo 10 ya referido subraya un mandato específico de publicidad y transparencia cuando haya particulares motivos en razón de riesgos para salud de personas o animales y en razón de la naturaleza, la gravedad y la envergadura del riesgo para la salud. Por otra parte, no hay una regulación expresa de la confidencialidad específica de los posibles denunciantes o comunicantes de información.

Se afirma por la Consellería por otra parte que la revelación de la información solicitada podría quedar bajo el secreto profesional e intereses comerciales de un operador o de cualquier otra persona física o jurídica, perjuicio que podría tener cualquier persona física o jurídica del mismo sector comercial que el infractor, si se revela su identificación a la hora de denunciar un hecho ilícito. No obstante, no puede advertirse de qué modo el secreto profesional e intereses comerciales pueden quedar afectados por dar a conocer las personas o empresas que en su caso han alertado o denunciado posibles irregularidades.

**Quinto.** Pues bien, en el caso presente no cabe duda de que la información solicitada es susceptible de ser facilitada por cuanto información pública, a la que el reclamante tiene un especial interés legítimo en acceder por incidir en la esfera de sus intereses y en conexión con su derecho a la defensa que en su caso pueda corresponder.

Sin embargo, no hay que obviar que las actuaciones han concluido con un procedimiento con todas las garantías respecto del que procede ejercer las acciones pertinentes y no es fácil vislumbrar la conexión entre la defensa y la identidad de las personas denunciantes, cuyos datos personales en el caso presente, deben ser salvaguardados. El ahora reclamante goza de todas las vías administrativas y judiciales para defender sus derechos e intereses ante las actuaciones llevadas a cabo. Además de la información del expediente a la cual ya puede acceder, así como a la información que esta resolución reconoce, sin duda que en aras de la garantía de sus derechos podrá solicitar ante el órgano judicial la información que considere necesaria en razón del artículo 24 CE en su caso por estar relacionada con la defensa de sus derechos.

En esta misma línea cabe señalar que la facilitación del nombre de las personas jurídicas en su caso denunciantes perjudicarían la posibilidad de acción y control de las administraciones en el futuro, al inhibirlas de llevar a cabo estas acciones. Además, desde la perspectiva de protección de datos sin duda que se tratarían de personas jurídicas que llevarían a la fácil identificación de las personas físicas responsables. Es por ello que tampoco procede facilitar la identificación de las personas jurídicas que presentaron denuncias o hechos que condujeron a presentar denuncia por la autoridad.

De modo relacionado con lo anterior, se solicita “justificación documental o copia de las denuncias o escritos presentadas ante las autoridades sanitarias implicadas”. A este respecto cabe señalar que habrá de facilitarse dicha información, si bien procediendo a anonimizar todos los datos que figuren en dicha documentación que puedan llevar a la identificación de personas físicas o jurídicas denunciantes.

No obstante, sin duda alguna sí que hay que facilitar la solicitada información de “entidades u organismos ante las cuales se produjeron dichas denuncias o imputación de hechos, que dieron lugar a expedientes de actuación administrativa por parte de los funcionarios así como a procedimientos administrativos”. En este caso no se comprometen ni las posibilidades de acción y control por las administraciones ni, obviamente, la protección de datos.

## RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos procede

**Primero.-** Estimar parcialmente la presente reclamación presentada por la mercantil Hijos de Eustaquio Abad y Cía, S.L. contra la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública y reconocer únicamente el derecho de acceso a la “justificación documental o copia de las denuncias o escritos

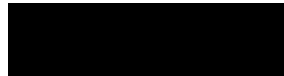
presentadas ante las autoridades sanitarias implicadas” si bien procediendo a anonimizar todos los datos que figuren en dicha documentación que puedan llevar a la identificación de personas físicas o jurídicas denunciadas. Asimismo habrá de facilitarse información de entidades u organismos ante las cuales se produjeron dichas denuncias o imputación de hechos, que dieron lugar a expedientes de actuación administrativa por parte de los funcionarios así como a procedimientos administrativos.

**Segundo.-** Instar a la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública a que haga entrega al reclamante de la información solicitada y de la que se reconoce el acceso en el plazo de un mes a contar desde la recepción de esta resolución.

**Tercero.-** Invitar al reclamante a que comunique a este Consejo cualquier incidencia que surja respecto de la ejecución de esta resolución y que pueda perjudicar sus derechos e intereses.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO  
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**



Ricardo García Macho