



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 19/03/2024

HASH: 03d0c8896ade616b2b4042a2545895983

# Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**N/REF:** Expte. 2690-2023

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

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

**Información solicitada:** Alerta alimentaria sobre aceite de oliva.

**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 al Servicio Extremeño de Salud, en el seno del expediente de transparencia nº 112/2023, 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:

*"El 9 de marzo de 2023 se publicó en la web de la Junta, dirección URL: <https://www.juntaex.es/w/alerta-alimentaria-aceite-mal-etiquetado> la siguiente información:*

*"La Dirección General de Salud Pública del Servicio Extremeño de Salud (SES) ha intervenido la denuncia de dos consumidores que han adquirido aceite de oliva virgen en localidades distintas de la provincia de Badajoz con características*

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

*organolépticas alteradas de sabor, olor, color y consistencia. Los veterinarios y farmacéuticos del SES se han personado de manera inmediata en los establecimientos minoristas donde se adquirieron, comprobando importantes deficiencias en el etiquetado y trazabilidad del producto. Desde la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) se recibe una alerta alimentaria a instancias de las autoridades sanitarias de Andalucía donde se especifica que empresas sin número de registro sanitario y, por tanto, fuera de control oficial, está envasando aceite y distribuyéndolo en la Comunidad Autónoma de Extremadura."*

*Solicito las actas, informes i otros documentos relacionados con esta alerta alimentaria."*

2. Ante la ausencia de respuesta, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) dirigida contra la Dirección General de Salud Pública del Servicio Extremeño de Salud (SES), el 12 de septiembre de 2023, que fue registrada con número de expediente 2690-2023.
3. El 13 de septiembre de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General de SES, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas, y aportaran copia del expediente.

El 13 de octubre de 2023 se recibe oficio de contestación de la Directora General de Salud pública en el que se alegan lo siguientes motivos como impedimento para proporcionar la información solicitada:

*"(...) Se informa que debido a que la instancia presentada por el interesado solicita información sobre una alerta alimentaria sobre un expediente relativo al aceite de oliva, en concreto requiere que se le envíen las actas, informes y otros documentos relacionados con esta alerta alimentaria, tenemos a bien informarle que en lo referente a las actuaciones llevadas a cabo para la retirada del mercado del aceite en aras de la protección de la Salud Pública ya se han sido emitidas las correspondientes notas de prensa y en la página oficial de la Aesan y de la Comunidad autónoma de Extremadura se ha informado de los productos afectados y las medidas adoptadas, y teniendo en cuenta que la información que solicita consiste en numerosos documentos ( actas , informes..etc) referentes a las actuaciones realizadas en distintos operadores económicos, algunos de ellos implicados en un proceso judicial abierto por esta causa, 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 procedimientos abiertos 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 (...).”*

## 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. 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.

4. En sus alegaciones el SES ha indicado que el suceso, dado a conocer de forma pública por la administración autonómica en su portal web, está siendo objeto de una investigación judicial y que, por lo tanto, no se puede proporcionar información acerca de las inspecciones administrativas demandadas, plasmadas en actas e informes, por incidir en el objeto de dicha investigación.

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.

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

---

<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)

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

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 2/2015<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.*

*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

---

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

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, referido a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. 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. Si bien las actas e informes relacionados con la alerta tendrán una gran importancia en la decisión final que adopte el órgano judicial, a aquéllos 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 e informes solicitados forman parte de un expediente judicial más amplio y, sin negar, se insiste, en 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*”.

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 el límite del artículo 14.1 e) de la LTAIBG, este Consejo considera que procede, en definitiva, estimar la reclamación presentada.

### III. RESOLUCIÓN

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

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada 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, informes y otros documentos relacionados con la alerta alimentaria relativa a las denuncias presentadas como consecuencia de la adquisición de aceite de oliva virgen en la provincia de Badajoz.

**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

<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>



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

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

RA CTBG  
Número: 2024-0224 Fecha: 19/03/2024

---

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