



Resolución 195/2022

S/REF: 001-064296

N/REF: R/0147/2022; 100-006423

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Agencia Española de Protección de Datos

Información solicitada: Documentos procedimiento de investigación sobre la licitud del tratamiento de datos personales con relación al certificado de vacunación para el acceso a establecimientos u otros espacios

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 5 de enero de 2022 a la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

«Vista la nota de prensa emitida por esa Agencia con fecha 30-7-21, con relación al requerimiento de información a las Consejerías de Sanidad de las comunidades autónomas de Canarias y Galicia con el objetivo de comprobar la licitud del tratamiento de datos personales con relación al certificado de vacunación para el acceso a establecimientos u otros espacios, interesa que se le remita, por vía electrónica,

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

- 1.- Los requerimientos enviados, tanto a las CCAA indicadas en la nota, como a cualesquiera otras con posterioridad.
 - 2.- Las respuestas emitidas, en su caso, por las CCAA requeridas por esa Agencia.
 - 3.- Los informes emitidos por esa Agencia con relación al tratamiento de datos de carácter personal vinculados a la exigencia del indicado certificado para el acceso a establecimientos, así como cuantos informes se hayan emitido con relación al mismo con ocasión de dichos requerimientos.
 - 4.- Las recomendaciones o resoluciones finales emitidas por esa Agencia con relación a dichos requerimientos, así como su remisión a las CCAA correspondientes, en su caso.»
2. Mediante Resolución de 25 de enero de 2022, la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS contestó al solicitante lo siguiente:

«(...)

3. En relación con la primera y segunda petición del solicitante, se informa que las investigaciones conducentes a la adopción de una decisión y a la resolución sobre este expediente se encuentran en curso y que los documentos solicitados son elementos que deben ser considerados y ponderados por la AEPD. La revelación de sus contenidos a terceros en este momento procesal podría perjudicar la investigación que lleva a cabo la Subdirección General de Inspección de Datos y atenta contra la confidencialidad y el secreto necesario en los procesos de toma de decisiones. Por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 14.1. e) y k) arriba transcritos, procede denegar el acceso a los mismos.

4. Como se ha indicado en el apartado anterior, se encuentran en curso los procedimientos de las actuaciones derivadas de los mencionados requerimientos. En consecuencia, no se ha emitido ninguna recomendación o decisión final al respecto, razón por la que ha de inadmitirse la cuarta petición del solicitante de conformidad con lo que establece el artículo 18.1.d) de la LTAIBG antes transcrito.

5. En relación con la tercera petición del solicitante por la que pide los informes emitidos por la AEPD con relación al tratamiento de datos de carácter personal vinculados a la exigencia del certificado para el acceso a establecimientos, así como cuantos informes se hayan emitido con relación al mismo con ocasión de dichos requerimientos, se informa que la AEPD no ha emitido ninguno de los informes solicitados. Por consiguiente, de conformidad igualmente con lo previsto en el artículo 18.1.d) de la LTAIBG esta solicitud no resulta admisible. »

3. Mediante escrito registrado el 15 de febrero de 2022, el solicitante interpuso reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, con el siguiente contenido:

«(...)

Respecto de los puntos 3 y 4, la solicitud de acceso fue inadmitida, dado que, según se motiva en los FD. 3 y 4, la referida documentación no se ha producido aún, y de ahí que se resuelva : Se inadmite la parte de la solicitud incluida en los apartados 3) y 4), en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.1.d) de la LTAIBG. Este pronunciamiento no es objeto de la presente reclamación.

(...)

En el supuesto que nos ocupa, si bien se invocan formalmente dos determinados límites, se trata, en opinión del reclamante, de una mera mención literal y genérica, sin que la AEPD haya justificado de manera expresa y detallada la aplicación de cada uno de ellos a lo solicitado.

Por ello, no cabe concluir que se haya observado la exigencia legal y jurisprudencial de motivar adecuadamente la concurrencia de estos límites legales, lo cual, por sí mismo, debería dar lugar a la estimación de la presente reclamación.

De este modo, y en primer lugar, cabe atribuir a la resolución reclamada la ausencia de motivación, dado que de conformidad con el artículo 35.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ley de procedimiento administrativo determina que “Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos”, lo que no se ha realizado en lo que respecta a la información a la cual no se ha otorgado acceso.

Pero es que, además, y ya en segundo lugar, sin duda, el procedimiento de investigación iniciado por la AEPD se encuentra en curso, ya que se inadmite el acceso a otra documentación en la causa del art. 18.1 d) LTAIPBG. Ahora bien, ello no es óbice, ciertamente no con arreglo a la LTAIPBG, para denegar por esta única razón, por el hecho de que el procedimiento esté en curso, el acceso a los requerimientos efectuados por la agencia a las comunidades autónomas y a las respuestas que, se reconoce, han realizado aquellas que lo hayan sido.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

Así, no se justifica en qué medida otorgar el acceso al reclamante, en un momento que no cabe calificar de “procesal” por no tratarse de documentación atinente a proceso judicial alguno, podría perjudicar o suponer un perjuicio a la investigación que se esté llevando a cabo y con ello aplicar el límite del art. 14.1 e) LTAIPBG. Se aprecia, en opinión de quien suscribe, una absoluta falta de precisión a la hora de justificar, como límite al derecho de acceso, que otorgarlo podría perjudicar dicha investigación, pues se opone sin concreción alguna y no se identifica cual sea el riesgo de un perjuicio concreto o definido en el supuesto de que se concediera la información solicitada, máxime cuando las comunidades autónomas ya han realizado las alegaciones que hayan considerado oportunas, se presume, allá por julio, agosto o septiembre de 2021.

Tampoco se argumenta la existencia de una relación de causalidad entre el supuesto perjuicio, que no se explicita ni concreta, y la divulgación de la información solicitada al reclamante, que, no puede pasarse por alto, sería por entonces, y lo ha sido con posterioridad, destinatario de las medidas adoptadas por distintas comunidades autónomas, y en particular, la de su residencia, objeto de dicha investigación, lo que se manifiesta a los efectos del art. 17.3 LTAIPBG.

Y es que, de hecho, admitir el límite opuesto por la resolución reclamada supondría, en opinión de quien suscribe, la existencia de un ámbito material reservado al ejercicio del derecho de acceso por cuanto que una buena parte de las actuaciones para las que la AEPD tiene potestad legalmente atribuida son, precisamente, actuaciones previas de investigación (art. 67 LOPDGDD), de tal modo que quedarían siempre y en todo caso excluidas del art. 12 y 13 LTAIPBG con la rituaría invocación de la causa del art. 14.1 e) LTAIPBG.

Tanto es así que no cabe admitir que un límite pueda “afectar (...) a un determinado ámbito material”, tal y como se desprende de la resolución reclamada, ya que, en tal caso, “se estaría excluyendo un bloque completo de información” como se señala en el Criterio interpretativo 2/2015 antes citado, con lo que constituiría causa de inadmisión, no de desestimación, en su caso, consecuencia que no es la querida ni prevista por la LTAIPBG.

Las anteriores consideraciones son en opinión del abajo firmante extrapolables a la causa opuesta del art. 14.1 k) LTAIPBG, no hay el más mínimo razonamiento en cuanto a cual sea el perjuicio de que puede comportar para la toma de la decisión de que se trate por la AEPD el hecho de que se otorgue el acceso a los requerimientos que la propia AEPD hizo público a finales 5 del mes de julio de 2021 que había dirigido a determinadas comunidades autónomas y las alegaciones que hayan realizado aquellas que hayan sido requeridas, por

lo que, en aras de la brevedad, da por reproducidas dichas consideraciones respecto de esta última causa de desestimación del acceso a la información solicitada.»

4. Con fecha 15 de febrero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, al objeto de que formulase las alegaciones que considerase oportuna; trámite que llevó a cabo en escrito recibido el 2 de marzo de 2022 en el que se pone de manifiesto lo siguiente:

«TERCERA.- En respuesta a estos argumentos ha de señalarse que el expediente administrativo se encuentra, en el momento de formular estas alegaciones, en la misma situación procedimental que cuando se adoptó la resolución de la AEPD frente a la que se reclama. Es decir, el expediente se encuentra en una fase en la que la Subdirección General de Inspección de Datos de esta AEPD está realizando actuaciones de investigación de las que forman parte la información solicitada.

(...)

Por una parte, se trata de información que forma parte de un expediente de investigación, en este caso sobre la posible vulneración de la normativa de protección de datos, cuya difusión a terceros distintos de los interesados en el procedimiento, puede perjudicar las actuaciones y diligencias a practicar por el órgano instructor del procedimiento. La AEPD considera prioritario asegurar el buen fin de todos los actos de investigación que se pueden llegar a realizar en la fase de instrucción de un concreto procedimiento de inspección.

Siendo, en consecuencia, completamente aplicable el límite recogido en el artículo 14.1.e) de la LTAIBG, que no sólo se refiere a los procesos en el ámbito jurisdiccional, sino también administrativos como se dispone en el citado precepto.

Por otra parte, estamos en un procedimiento que ha de finalizar con la toma de una decisión, que se plasmará en la correspondiente resolución. En este proceso de toma de decisiones, se requiere que el órgano decisor actúe con total imparcialidad y con ausencia de interferencias, por lo que la difusión a terceros anticipadamente de pruebas y documentos que el órgano decisorio debe ponderar imparcialmente, puede decantar en una valoración en paralelo en los medios y en la opinión pública, y esto menoscabaría la adecuada toma de decisiones sin injerencias externas, razón por la que se limita su acceso en el artículo 14.1.k) de la LTAIBG.

CUARTA.- En cuanto a determinar si el acceso a la información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable (test del daño), en primer lugar, la AEPD considera que su actuación debe asegurar el buen fin de todos los actos de investigación que se pueden llegar a realizar en la fase de instrucción de un concreto procedimiento de inspección y como se ha explicado arriba, el proceso de toma de decisiones sí se vería perjudicado por el acceso por parte de terceros, en este momento procesal, a documentos del expediente en curso.

En segundo lugar, en aplicación del test del interés público, la AEPD no aprecia un interés superior que haga prevalecer el derecho del interesado frente al perjuicio descrito que supondría el acceso a la información de un caso en curso de investigación, máxime cuando estamos ante límites de naturaleza temporal, toda vez que, a su debido tiempo, es decir, una vez finalizado el procedimiento de inspección en curso y adoptada la oportuna resolución por la AEPD, ésta será pública y el interesado podrá acceder a todo lo actuado en el expediente, de conformidad con la LTAIBG.

(...)

La aplicación de los límites del artículo 14.1.e) y k) de la LTAIBG tiene por objeto proteger las funciones públicas de investigación, corrección y sanción de infracciones, en este caso en materia de protección de datos, impidiendo que la difusión de la información concernida ponga en peligro la integridad de cualesquiera pruebas, documentos o informaciones relevantes para la resolución del caso.»

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](#)³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su artículo 13, «*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*».

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. A la vez, acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que el solicitante pide conocer los requerimientos enviados a las CCAA de Canarias y Galicia en relación con el tratamiento de datos de carácter personal vinculados a la exigencia de certificado de vacunación para el acceso a establecimientos u otros espacios, y las respuestas emitidas por las mismas; así como, los informes, recomendaciones o resoluciones finales emitidas por la Agencia.

La Agencia requerida resolvió, por un lado, inadmitir la solicitud de acceso en relación con los informes, recomendaciones o resoluciones finales emitidas dado que el procedimiento se encuentra en curso, cuestión que no es objeto de reclamación según consta en los antecedentes; por otro lado, denegó el acceso a los requerimientos enviados a las CCAA de Canarias y Galicia y las respuestas emitidas por las mismas al considerar de aplicación el límite al acceso previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG, pues facilitarlos supondría un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, así como el límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG, a fin de preservar la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, denegaciones que sí son objeto de reclamación.

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

En su resolución, la Agencia fundamenta el perjuicio invocado razonando que las *investigaciones conducentes a la adopción de una decisión y a la resolución sobre este expediente se encuentran en curso y la revelación de sus contenidos a terceros en este momento procesal podría perjudicar la investigación y (...) atenta contra la confidencialidad y el secreto necesario en los procesos de toma de decisiones.*

Posteriormente, a la vista de la reclamación presentada en la fase de alegaciones argumenta que la información solicitada (i) *forma parte de un expediente de investigación, en este caso sobre la posible vulneración de la normativa de protección de datos, cuya difusión a terceros distintos de los interesados en el procedimiento, puede perjudicar las actuaciones y diligencias a practicar por el órgano instructor del procedimiento;* y, que (ii) *el procedimiento ha de finalizar con la toma de una decisión, y se requiere que el órgano decisor actúe con total imparcialidad y con ausencia de interferencias, por lo que la difusión a terceros anticipadamente de pruebas y documentos que el órgano decisorio debe ponderar imparcialmente, puede decantar en una valoración en paralelo en los medios y en la opinión pública, y esto menoscabaría la adecuada toma de decisiones sin injerencias externas.*

4. Centrado el objeto del presente procedimiento de reclamación en estos términos, la resolución requiere la verificación de la efectiva concurrencia de los límites al derecho de acceso a la información que el organismo requerido entiende aplicables en este caso.

A este respecto, conviene recordar con carácter previo que, tal como se puso de manifiesto en el Criterio Interpretativo CI/02/2015, de 24 de junio, la aplicación de lo dispuesto en el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho de acceso a la información, debiéndose justificar el test del daño y su ponderación con el interés público para ser aplicado, lo que exige, por tanto, la motivación expresa de la denegación del acceso.

En esta línea, la STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) proclamó que *«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.»*; añadiendo que *«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; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1.h/ de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.»

5. En el presente caso, se aprecia que, si bien la resolución inicial la Agencia, dada su parquedad, presenta un censurable déficit de motivación por cuanto se limita a poco más que invocar los límites legales, es objetivamente indiscutible que revelar la información solicitada en la fase procedimental en la que se encuentran las actuaciones de investigación en el momento de formularse la solicitud comportaría un perjuicio real, no meramente hipotético, para el desarrollo de las mismas en la medida en que dificultaría el normal desenvolvimiento de las funciones de inspección, instrucción y valoración de las eventuales evidencias obtenidas con el fin de determinar si se ha producido o no una infracción de la normativa reguladora de la protección de datos de carácter personal, tal y como, ahora sí, con mayor grado de detalle justificativo se expone en las alegaciones presentadas ante este Consejo.

En atención a ello, en tanto que no haya concluido el procedimiento de investigación y se haya dictado la correspondiente resolución, se considera que el acceso a la información solicitada se encuentra afectado por el límite previsto en la letra e) del artículo 14.1 de la LTAIBG, con arreglo al cual, 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 consecuencia, la presente reclamación ha de ser desestimada sin que resulte necesario entrar a examinar las demás cuestiones suscitadas.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada el 15 de febrero de 2022 por [REDACTED] frente a la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁶](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

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](#)⁷, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>