

RESOLUCIÓN DE LA SECRETARÍA GENERAL DE ENERGÍA POR LA QUE SE CONCEDE PARCIALMENTE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA SOLICITADA POR [REDACTED] EN EJERCICIO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN LA LEY 1/2014, DE 24 DE JUNIO, DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA.
(EXPTE. PID@ 1107/2023)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 17/04/2023 tuvo entrada en el registro electrónico de la Junta de Andalucía solicitud de información pública presentada por [REDACTED] al amparo de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA).

El objeto de la solicitud de información es el siguiente:

“(…) 1. Acceso al expediente informativo citado en el último párrafo del escrito de 10.04.2023 de esa Secretaría General, al amparo de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, a fin de comprobar, entre otras cosas, si la actuación del órgano que dirige ha sido correcta y si el número de afectados coincide con el que se desprende de los documentos aportados por mí.

2. Traslado de mi escrito de 20.03.2023 al instructor del expediente sancionador citado en dicho párrafo, para que determine la multa a imponer a EDISTRIBUCIÓN teniendo en cuenta los datos contenidos en ese documento; especialmente, las 7.478.117 facturas basadas en lecturas estimadas indebidamente emitidas entre julio de 2015 y diciembre de 2019 (ver punto 4 del escrito).

3. Confirmación de dicho traslado.

4. Respuesta a las 7 preguntas siguientes:

4.1. ¿Cuál es la fecha de la primera de las “reclamaciones presentadas por varias comercializadoras que operan en Andalucía”?

4.2. ¿Cuáles son las fechas de apertura y cierre del expediente informativo mencionado en el último párrafo del escrito de 10.04.2023 de esa Secretaría General?

4.3. ¿Cuál es el número de dicho expediente?



FIRMADO POR	MANUEL LARRASA RODRIGUEZ	28/07/2023	PÁGINA 1/10
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]



4.4. *¿Cuál es la fecha de apertura del expediente sancionador mencionado en el citado párrafo?*

4.5. *¿Cuál es el número de dicho expediente?*

4.6. *¿Cuál es el nombre del instructor de dicho expediente?*

4.7. *Habiendo recibido a esa Secretaría General (antes, Dirección General) 9 escritos míos sobre este asunto, el primero de ellos de 30.09.2021 (es decir, hace 564 días, o 1,5 años), ¿por qué hasta el 10.04.2023 me ha ocultado la existencia de los referidos expedientes informativo y sancionador? ”*

SEGUNDO.- La Unidad de Transparencia de la Consejería de Industria, Energía y Minas asignó la solicitud a esta Secretaría General de Energía (en adelante, SGE).

TERCERO.- Con fecha 24/05/2023 se dirige escrito a las entidades afectadas por la petición para que como terceros realicen las alegaciones que estimen oportunas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013. Conforme al mencionado artículo, se informa igualmente al interesado.

CUARTO.- Con fecha 06/06/2023 se recibe escrito de alegaciones de una de las entidades afectadas solicitando aclaración sobre la información objeto de la petición, aclaración que se remite mediante escrito de fecha 21/06/2023, del que se informa igualmente al interesado en el procedimiento.

QUINTO.- Con fecha 10/07/2023 se recibe escrito de respuesta de dicha entidad.

CUARTO.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, con fecha 11/07/2023, se procede a prorrogar en 20 días el plazo máximo de resolución y notificación.

FIRMADO POR	MANUEL LARRASA RODRIGUEZ	28/07/2023	PÁGINA 2/10
VERIFICACIÓN			



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Competencia

Las competencias autonómicas en materia de energía se encuentran establecidas en el artículo 49 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Esta SGE es, dentro de la Junta de Andalucía y de acuerdo al Decreto del Presidente 163/2022, de 9 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica de la actual Consejería de Industria, Energía y Minas, tras la aprobación del Decreto del Presidente 4/2023, de 11 de abril, por el que se modifica el Decreto del Presidente 10/2022, sobre reestructuración de Consejerías, el órgano al que corresponden las competencias en materia de energía.

De acuerdo con el artículo 28.2 de la LTPA, será competente para la resolución del procedimiento el órgano o la entidad que lo sea en la materia a la que se refiera la información solicitada.

Habiéndose constatado que la solicitud tiene por objeto el acceso a determinada información relativa a actuaciones en materia de suministro eléctrico, es competente esta Secretaría General. En el mismo sentido atribuye dicha competencia a esta Secretaría General el artículo 3.1 del Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales.

SEGUNDO.- Sobre la información solicitada

De acuerdo con la definición contenida en el artículo 2.a) de la LTPA, se entiende por información pública “los contenidos o documentos, cualesquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en ejercicio de sus funciones”.

Analizada la solicitud de acceso de que tiene por objeto obtener determinada información sobre actuaciones de la Administración con relación al suministro eléctrico, se constata que esta información puede ser incluida en la definición de información pública sobre la que la LTPA reconoce el derecho de acceso.

FIRMADO POR	MANUEL LARRASA RODRIGUEZ	28/07/2023	PÁGINA 3/10
VERIFICACIÓN			



Sin embargo, debemos analizar de forma separada los distintos apartados de su petición:

1. Acceso al expediente informativo citado en el último párrafo del escrito de 10.04.2023 de esa Secretaría General, al amparo de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, a fin de comprobar, entre otras cosas, si la actuación del órgano que dirige ha sido correcta y si el número de afectados coincide con el que se desprende de los documentos aportados por mí.”

En relación con este apartado, resulta preciso acudir a lo establecido en el artículo 25 de la LTPA, sobre los límites del derecho al acceso, que determina que dicho derecho sólo podrá ser restringido o denegado en los términos previstos en la legislación básica, siendo aplicables a este respecto los límites enumerados en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) que determina lo siguiente:

“ 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.”

En relación con este supuesto de limitación el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía se ha pronunciado en numerosas ocasiones (Resoluciones 437/2022, 679/2022 y 813/2022)

Así, en la primera de estas resoluciones el Consejo apunta que “La valoración de la aplicación de dicho límite debe resolverse de conformidad con lo que dispone el artículo 14.2 LTAIBG: “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”. Disposición que reproduce en términos literales el artículo 25.3 LTPA.

Pues bien, según viene sosteniendo de forma constante este Consejo, de la lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.3 LTPA) se desprende que la aplicación de los límites se articula como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos:

FIRMADO POR	MANUEL LARRASA RODRIGUEZ	28/07/2023	PÁGINA 4/10
VERIFICACIÓN			



[...] la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los “contenidos o documentos” [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio “concreto, definido y evaluable” en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información” (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º; 120/2016, FJ 3º, 31/2017, FJ 4º; 52/2017, FJ 4º y 143/2019, FJ 5º).

Y, ciertamente, no cabe dudar de que la pretensión objeto de esta petición es reconducible al ámbito protegido en el art. 14.1 g) LTAIBG, según el cual “el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: [...] Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”.

En este sentido continúa su argumentación el Consejo:

“En efecto, el supuesto de hecho acotado por este precepto queda delimitado por un genérico criterio funcional, que puede proyectarse a los más diversos sectores materiales. Y, en esta línea, la Memoria Explicativa del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de junio de 2009 -cuya influencia en la conformación del sistema de límites establecido en el art. 14 LTAIBG es palmaria-, cita como ejemplos de este límite las inspecciones tributarias, los exámenes universitarios y escolares, las inspecciones laborales, así como las inspecciones realizadas por las autoridades competentes en materia de medio ambiente, sanidad y servicios sociales (véase el punto 27 de dicha Memoria Explicativa).

En este punto, debemos traer a colación el Artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que regula la información previa y establece lo siguiente:

“Información y actuaciones previas.

1. Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

FIRMADO POR	MANUEL LARRASA RODRIGUEZ	28/07/2023	PÁGINA 5/10
VERIFICACIÓN			



2. *En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.”*

De esta forma, los hechos y las circunstancias que son analizados en el expediente informativo pueden, en su caso, ser determinantes para la apertura del posterior expediente sancionador. En caso contrario, si se produce la terminación del expediente con el archivo de las actuaciones, no existe causa de limitación para el acceso, y así se pronuncia el Consejo en su Resolución 42/2016, *“la aplicación de este límite exige que se argumente la existencia de un riesgo real, actual y concreto para tales intereses, no bastando la exposición de meras conjeturas ni la mención de remotas o hipotéticas posibilidades de que se irroge un perjuicio con motivo de la divulgación de la información” (FJ 9º).*

Y en este caso concreto, la entidad no ha explicado cómo el acceso a la información solicitada puede suponer un riesgo real, actual y concreto para las futuras actuaciones a realizar por sus servicios de inspección, sino que se ha limitado a señalar este riesgo. En suma, al no poder apreciarse que el acceso conlleve un riesgo real de perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, este Consejo no puede sino llegar a la conclusión de que no procede aplicar al presente caso el referido límite. Y es que por otra parte, el expediente de información reservada se archivó, por lo que el acceso no podría ni haber afectado al procedimiento que eventualmente se hubiera iniciado como resultado de las actuaciones previas.”

A sensu contrario, en el supuesto que nos ocupa sí se ha producido la apertura del expediente sancionador y por tanto cabe la aplicación de tal limitación.

De esta forma, y volviendo al análisis del caso concreto del supuesto de acuerdo con los requisitos establecidos por el Consejo para la aplicación del límite tal como se expuso anteriormente, en primer lugar, en relación con el primer paso, la constatación de que los *“contenidos o documentos” [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...)* es indudable que en el caso que nos ocupa existe una identificación entre los documentos que han generado la apertura del expediente sancionador y los que determinaron en su momento la información reservada, por lo que el acceso a tales documentos por un tercero ajeno al procedimiento podría perjudicar las actuaciones en la instrucción del procedimiento sancionador actualmente

FIRMADO POR	MANUEL LARRASA RODRIGUEZ	28/07/2023	PÁGINA 6/10
VERIFICACIÓN			



abierto tal y como ha señalado el propio Consejo (Resolución 679 y 813/2022 “*el mismo trata de proteger la integridad de los procedimientos penales, administrativos o disciplinarios que estén en curso, evitando la revelación de información que pudiera afectar a la resolución final. La consolidada doctrina respecto a la aplicación de este límite exige que el acceso a la información solicitada afecte, dificulte o comprometan los procedimientos de investigación abiertos, a las resoluciones de esos procedimientos, o a futura investigaciones por revelar metodologías o prácticas de trabajo de la entidad investigadora.*”).

Acto seguido, continúa el Consejo “*ha de identificarse el riesgo de un perjuicio “concreto, definido y evaluable” en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada*”.

En este punto debemos recordar el apartado 3 del Artículo 17 de la LTAIBG, “*El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución (...)*”

En este sentido, resulta innegable que el acceso a la información del expediente reservado puede “*afectar, dificultar o comprometer*” en términos del propio Consejo la actuación de la Administración en el expediente sancionador que se está sustanciando actualmente puesto que el propósito expresado en la propia solicitud para tal acceso es el de “*..comprobar, entre otras cosas, si la actuación del órgano que dirige ha sido correcta y si el número de afectados coincide con el que se desprende de los documentos aportados por mí.*”.

En este sentido, siendo tal el objeto de la petición, no puede valorarse a priori qué tipo de actuaciones tiene como objeto realizar el interesado con relación a la información en caso de que tuviera acceso a la misma, sin embargo y teniendo en cuenta además el tercer elemento del análisis que requiere el Consejo, “*si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información*”, en el caso que nos ocupa actuación sancionadora de la Administración, y más concretamente la instrucción del expediente sancionador, no debe verse afectada, alterada o limitada en ningún caso por actuaciones de particulares, por lo que de acuerdo con lo expuesto anteriormente se debe aplicar el límite establecido en el art. 14.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

FIRMADO POR	MANUEL LARRASA RODRIGUEZ	28/07/2023	PÁGINA 7/10
VERIFICACIÓN			



2. Traslado de mi escrito de 20.03.2023 al instructor del expediente sancionador citado en dicho párrafo, para que determine la multa a imponer a EDISTRIBUCIÓN teniendo en cuenta los datos contenidos en ese documento; especialmente, las 7.478.117 facturas basadas en lecturas estimadas indebidamente emitidas entre julio de 2015 y diciembre de 2019 (ver punto 4 del escrito).

3. Confirmación de dicho traslado.

En cuanto a la información solicitada en los apartados 2 y 3 se constata que lo solicitado no puede ser incluido dentro de la definición de información pública sobre la que la LTPA reconoce el derecho de acceso, (“los contenidos o documentos, cualesquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en ejercicio de sus funciones” art. 2 de la Ley).

Sin perjuicio de lo anterior, y para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios de atención directa a los ciudadano, se le informa de que dicho escrito se ha dado traslado efectivamente al instructor del procedimiento sancionador.

4. Respuesta a las 7 preguntas siguientes:

4.1. ¿Cuál es la fecha de la primera de las “reclamaciones presentadas por varias comercializadoras que operan en Andalucía”?

La fecha es el 9 de abril 2021.

4.2. ¿Cuáles son las fechas de apertura y cierre del expediente informativo mencionado en el último párrafo del escrito de 10.04.2023 de esa Secretaría General?

La fecha de apertura del expediente 21210246 es el 26 de mayo de 2021 y la fecha de cierre el 19 de septiembre de 2021.

Sobre el expediente 20220024, la fecha de apertura es el 3 de marzo de 2022 y la fecha de cierre el 19 de septiembre de 2022.

4.3. ¿Cuál es el número de dicho expediente?

Los números de dichos expedientes son el 21210246 y el 20220024.

FIRMADO POR	MANUEL LARRASA RODRIGUEZ	28/07/2023	PÁGINA 8/10
VERIFICACIÓN			



4.4. ¿Cuál es la fecha de apertura del expediente sancionador mencionado en el citado párrafo?

4.5. ¿Cuál es el número de dicho expediente?

4.6. ¿Cuál es el nombre del instructor de dicho expediente?

Tal y como ya se expuso en relación al apartado 1 de la petición, en estos apartados resulta preciso acudir igualmente a lo establecido en el artículo 25 de la LTPA, sobre los límites del derecho al acceso, que determina que dicho derecho sólo podrá ser restringido o denegado en los términos previstos en la legislación básica, siendo aplicables a este respecto los límites enumerados en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que determina lo siguiente:

“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.”

En este sentido se dan por reproducidos los argumentos que se expusieron en relación a dicho apartado y que se consideran igualmente aplicables a éstos, puesto que el procedimiento sancionador se encuentra actualmente sustanciándose por lo que se considera que no se puede informar de ningún aspecto relacionado con el mismo.

4.7. Habiendo recibido a esa Secretaría General (antes, Dirección General) 9 escritos míos sobre este asunto, el primero de ellos de 30.09.2021 (es decir, hace 564 días, o 1,5 años), ¿por qué hasta el 10.04.2023 me ha ocultado la existencia de los referidos expedientes informativo y sancionador?

En cuanto a la información solicitada en este apartado se constata que lo solicitado no puede ser incluido dentro de la definición de información pública sobre la que la LTPA reconoce el derecho de acceso, (“los contenidos o documentos, cualesquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en ejercicio de sus funciones” art. 2 de la Ley).

FIRMADO POR	MANUEL LARRASA RODRIGUEZ	28/07/2023	PÁGINA 9/10
VERIFICACIÓN			



Vistos los antecedentes de hecho y los fundamentos de derecho referidos, en uso de las competencias atribuidas y de conformidad con el artículo 28.2 de la LTPA, esta SGE.

RESUELVE

PRIMERO.- Admitir parcialmente la solicitud de [REDACTED] otorgar el derecho de acceso a la información solicitada que consta a esta Secretaría General de Energía en los términos establecidos en el Fundamento de Derecho Segundo.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a [REDACTED]

Contra esta Resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con el artículo 33.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

EL SECRETARIO GENERAL DE ENERGÍA
Manuel Larrasa Rodríguez

FIRMADO POR	MANUEL LARRASA RODRIGUEZ	28/07/2023	PÁGINA 10/10
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]