

Expediente N° 72/2019
Resolución N.º 147/2019

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

COMISIÓN EJECUTIVA

Sres.:

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

D^a. Emilia Bolinches

D. Lorenzo Cotino Hueso

Dña. Sofía García Solís

D. Carlos Flores Juberías

En Valencia, a 7 de noviembre de 2019

Reclamante: D. [REDACTED].

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

VISTA la reclamación número **72/2019**, interpuesta por D. [REDACTED], formulada contra la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública y siendo ponente el Vocal Sr. D. Lorenzo Cotino Hueso, se adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

Primero.- Según queda acreditado en la documentación que integra el expediente del presente caso, el ahora reclamante solicitó el 10 de marzo de 2019 información relativa a los controles oficiales del bienestar animal en los mataderos previstos en el Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2016-2020.

La Resolución de 17 de abril de 2019 de la Directora General de Salud Pública de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, inadmitió parcialmente y denegó la solicitud de información.

El 19 de mayo de 2019 se presentó reclamación ante este Consejo.

Segundo.- Solicitadas alegaciones a la Conselleria de Sanidad por este Consejo, el 12.6.19 se remitieron las mismas.

Tercero.- Efectuada la deliberación del asunto en varias sesiones por esta Comisión Ejecutiva, 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, el destinatario de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente

recurso –la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública– se halla sin ningún género de dudas sujeto 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.- La información solicitada por el reclamante era relativa a los controles oficiales del bienestar animal en los mataderos previstos en el Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2016-2020. En concreto la solicitud incluía los siguientes puntos que dividimos ahora en dos grupos, a saber:

1. El número de controles del programa 3 de bienestar animal efectuados en cada uno de los mataderos de la comunidad.

2. Número y tipo de incumplimientos operacionales del programa 3 de bienestar animal observados (por ejemplo en la verificación del estado de los animales a su llegada al matadero, manejo adecuado, condiciones del aturdimiento o formación de operadores) en cada uno de los mataderos de la comunidad.

3. Número de expedientes sancionadores iniciados y sanción propuesta.

4. Número de expedientes sancionadores finalizados y sanción impuesta.

6. Número de suspensiones de actividad de los mataderos por incumplimientos operacionales del programa 3 de bienestar animal.

Asimismo, se solicitaba:

5. Copia del acta o actas de inspección donde consten los incumplimientos sancionados.

7. Copia del acta o actas de inspección donde constan los incumplimientos que han originado la medida de suspensión de actividad.

Procede ahora examinar la solicitud de información relativa a los puntos 1-6 de los indicados y ello para seguir los argumentos esgrimidos por la Consellería para la inadmisión de la solicitud. En esta dirección, la Consellería expone que la información de la que disponen “se encuentra toda en la Memoria del Plan de Control Oficial de la Cadena Alimentaria de la Comunidad Valenciana del año 2017, entre las páginas 56 y 86. Esta información reflejada en la Memoria es una información recopilada manualmente, tras un complejo y exhaustivo trabajo, ya que en esa fecha no se disponía de ninguna herramienta informática que pudiera facilitarnos dicha información de una manera ágil y rápida. La información desagregada y diferenciada por cada una de los mataderos,no es posible obtenerla salvo que se dedique un número elevado de recursos técnicos y humanos a tal fin.” Sobre esta base cabe considerar que procede la inadmisión en razón del artículo 18 c) Ley 19/2013, por cuanto solicitudes “Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. Y como desarrollo el artículo 47 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, dispone que “Se entenderá que es necesaria esta actividad de reelaboración:

a) Cuando el organismo o entidad deba elaborar estudios, investigaciones, comparativas o análisis específicos al efecto.

b) Cuando se tenga que realizar una tarea compleja o exhaustiva para facilitar la información solicitada.

c) Cuando el organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar dicha información o le resulte muy gravosa.”

Este Consejo considera pues procedente la inadmisión relativa a los puntos 1-6 de la solicitud por concurrir la causa de reelaboración. Ello no obsta a que se puedan realizar en el futuro solicitudes de información en las que, por ejemplo a partir del conocimiento de la información difundida sobre la

materia, el solicitante pueda delimitar más la información solicitada, al punto de que sea escasa la actividad de reelaboración que deba hacer el sujeto obligado. Obviamente, el sujeto obligado habrá de señalar la dificultad y carga de reelaboración que implica lo solicitado.

Tercero.- Procede, pues, analizar la solicitud en lo relativo al acceso a:

“5. Copia del acta o actas de inspección donde consten los incumplimientos sancionados.

7. Copia del acta o actas de inspección donde constan los incumplimientos que han originado la medida de suspensión de actividad.”

A diferencia del caso anterior, se trata de la solicitud de información existente que obra en poder de la Consellería. Pese a que no lo alega la Consellería, cabe preguntarse en primer término si es pensable la aplicación de alguna excepción del artículo 14 Ley 19/2013. En este sentido, en primer término y por cuanto al punto 7, parece entenderse que se trata de situaciones en las que no haya recaído aún resolución administrativa sancionadora, pero sí medida de suspensión de la actividad. En estos casos, dado que se entiende que se trata de solicitudes de información relativas a expedientes abiertos y relativos un procedimiento sancionador en marcha es pensable que concurren las excepciones señaladas en las letras e), g) y k) del artículo 14 Ley 19/2013, cabe recordar:

“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.”

Así las cosas, y sin que concurren otras circunstancias o datos en la petición de información, respecto de la información solicitada como punto nº 7 si el procedimiento sancionador no ha tenido resolución no procederá facilitar la información. Si el procedimiento sancionador ha tenido ya resolución habrá que estar a lo que se afirma luego respecto de la petición de información nº 5.

Cuarto. – Resta por tanto centrar la atención respecto de la petición de información nº “5. Copia del acta o actas de inspección donde consten los incumplimientos sancionados.” En este caso cabe entender que se trata de expedientes sancionadores ya resueltos. Por ello, resultaría bien difícil pensar que pueden concurrir las excepciones afirmadas en el apartado anterior de las letras e), g) k) del artículo 14 Ley 19/2013. Ello sin perjuicio de la referencia a la particular confidencialidad o secreto.

Es respecto de esta información donde procedería analizar la excepción alegada por la Consellería. La misma señala que el artículo 7.2 del Reglamento (CE) nº 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 establece que la autoridad competente adoptará medidas para garantizar la obligación de los miembros de su personal de no divulgar información obtenida en el desempeño de sus funciones de control oficial que, por su naturaleza, están sometidas al secreto profesional, entendiéndose el secreto profesional como la obligación que tienen los miembros de ciertas profesiones de no divulgar datos confidenciales que se han conocido en el ejercicio de su profesión. El artículo mencionado dispone:

Artículo 7 “Transparencia y confidencialidad”

1. Las autoridades competentes velarán por que sus actividades se desarrollen con un nivel elevado de transparencia. Con tal propósito, la información pertinente que obre en su poder se pondrá a disposición del público lo antes posible.

Por regla general, el público tendrá acceso a:

a) información sobre las actividades de control de las autoridades competentes y su eficacia,

b) información con arreglo al artículo 10 del Reglamento (CE) no 178/2002.

2. La autoridad competente adoptará medidas para garantizar la obligación de los miembros de su personal de no divulgar información obtenida en el desempeño de sus funciones de control oficial que, por su naturaleza, están sometidas al secreto profesional en casos debidamente justificados. La protección del secreto profesional no impedirá la divulgación por parte de las

autoridades competentes de la información a que se refiere la letra b) del apartado 1. No se verán afectadas las normas contenidas en la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (1).

3. En la información sometida al secreto profesional se incluye en particular:

- la confidencialidad de la instrucción o de procesos judiciales en curso,*
- los datos personales,*
- los documentos amparados por una excepción conforme al Reglamento (CE) no 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (1),*
- la información protegida por la legislación nacional y comunitaria relativa, en particular, al secreto profesional, la confidencialidad de las deliberaciones, las relaciones internacionales y la defensa nacional.”*

Y según se menciona, el artículo 10 del Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria dispone:

“Información al público. Sin perjuicio de las disposiciones comunitarias y de Derecho nacional aplicables al acceso a los documentos, cuando existan motivos razonables para sospechar que un alimento o un pienso puede presentar un riesgo para la salud de las personas o de los animales, las autoridades, dependiendo de la naturaleza, la gravedad y la envergadura del riesgo, adoptarán las medidas apropiadas para informar al público en general de la naturaleza del riesgo para la salud, indicando, en la medida de lo posible, el alimento o el pienso, o el tipo de alimento o de pienso, el riesgo que puede presentar y las medidas que se adopten o vayan a adoptarse para prevenir, reducir o eliminar ese riesgo.

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.

Quinto.- Cabe recordar un ámbito relativamente afín, como es el relativo al acceso a información sobre incidentes adversos en el ámbito de vigilancia de productos sanitarios en el Área de Control Farmacéutico y Productos Sanitarios. Al respecto ha habido resoluciones como la R/0398 y 425/2018 (100-001074 y 100-001148) de 24 de septiembre de 2018 del Consejo estatal, seguida por este Consejo (expediente 108/2018, resuelta en 2019). En el marco jurídico concreto, se llegaba a la conclusión de que “no están sujetos al deber de confidencialidad los incidentes adversos notificados por los profesionales sanitarios al punto de vigilancia de productos sanitarios que puedan dar lugar o hayan podido dar lugar a la muerte o al deterioro grave del estado de salud de un paciente o de un usuario, aunque podrían entenderse a sensu contrario que están sujetos al deber de confidencialidad los incidentes adversos referidos a todos los demás supuestos distintos a los anteriores.”

Asimismo, se señalaba que la normativa específica que ahí concurría (Real Decreto 1591/2009, de 16 de octubre y Real Decreto 1616/2009), pues “no se dan las características que a nuestro juicio deben estar presentes en una normativa específica de acceso de tal manera que la amplitud en este concepto no conlleve eludir la aplicación de la LTAIBG.”

Y por lo que más interesa, se concluía que “estamos ante un asunto que afecta de manera directa a la salud de los usuarios y consumidores finales. En este contexto, existe un indudable interés público en conocer la información que se solicita, ya que están en juego derechos fundamentales como la salud

o la propia vida de las personas derivado de efectos perniciosos de medicamentos al alcance del público o de uso público. En este sentido, y siendo conscientes de la no confirmación de el nexo causal entre el medicamento y la reacción adversa, circunstancia que se alega como motivación para no proporcionar la información, no es menos cierto que existe un interés público en conocer los casos en que los profesionales sanitarios, atendiendo a su conocimiento y juicio especializados, han constatado tales reacciones.”

Y sobre esta base, el juicio de ponderación relativo a la gravedad llevaba a que “Solamente se suministrará aquella información de los incidentes adversos notificados por los profesionales sanitarios sobre los productos sanitarios que puedan dar lugar o hayan podido dar lugar a la muerte o al deterioro grave del estado de salud de un paciente o de un usuario, excluyéndose todos los demás supuestos.”

Sexto.- Pues bien, estos criterios en buena medida han de guiar la resolución del presente caso. Así, como punto de partida sí que procede el acceso a la información solicitada respecto de los expedientes sancionadores resueltos. Se trata de información pública que además es de interés público expresado por la misma normativa europea y por cuanto afecta al ámbito de la salud de animales y, especialmente por cuanto afecta a personas. No obstante, son diversos los intereses que pueden jugar en contra de una difusión generalizada de la información solicitada, por lo que debe hacerse una ponderación que, como señala la misma normativa europea tenga en cuenta la naturaleza y sobre todo la gravedad del riesgo que exige la actuación administrativa.

Pues bien, cabe recordar que el marco normativo en la materia viene determinado por la estatal Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal. Dicha norma regula en su Título V y Capítulo II (arts. 82 y ss.) las infracciones. A la vista de las mismas, puede concluirse que procede la especial transparencia respecto de la comisión de infracciones muy graves (art. 85) que son las especialmente vinculadas con riesgos para la salud de las personas. Y en la misma dirección cabe tener en cuenta la Ley 6/2003, de 4 de marzo, de la Generalitat, de ganadería de la Comunitat Valenciana, que regula la actividad ganadera en su vertiente productiva exigiendo establecer sus condiciones técnicas, garantizando el bienestar de los animales. En sus artículos 44 y 45 recoge respectivamente las condiciones de bienestar de las explotaciones y en el transporte, siendo en el título IX el que establece el régimen sancionador y dónde se tipifican las infracciones. En sentido similar al ya expuesto, cabe considerar la especial transparencia respecto de la comisión de infracciones muy graves (art. 151).

Se debe señalar que además de estas dos leyes, concurre a posteriori la estatal Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. Y para el ámbito de la Comunitat, el Decreto 9/2018, de 2 de febrero, del Consell, por el que se regulan las competencias sancionadoras en materia de bienestar animal en su artículo 3 dispone que “Todas las infracciones en materia de bienestar animal tipificadas en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, y Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, subsumirán aquellas previstas en la Ley 6/2003, de 4 de marzo, de la Generalitat, de ganadería de la Comunitat Valenciana y cualquier otra normativa en vigor, cuando la conducta tipificada en esta regulación se inserte completamente en el contenido infractor del régimen sancionador de la citada normativa estatal de carácter básico, lo que también comportará la aplicación de las sanciones principales o accesorias que correspondan y su graduación siguiendo los criterios específicamente previstos en la regulación estatal prevalente.

Pues bien, por lo que ahora interesa, con relación a la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio y a la vista de las infracciones posibles, puede entenderse también que son las infracciones muy graves reguladas en el artículo 14 las que en razón de la protección de los animales revisten singular interés público. De concurrir otra normativa sancionadora aplicable, habrán de seguirse estos criterios generales.

Estas consideraciones generales no impiden que haya supuestos específicos en los que las circunstancias del caso concreto lleven a considerar un interés público en otros supuestos en los que no se haya derivado una sanción grave. No obstante, habrá que estar al supuesto específico por cuanto

a una potencialidad de riesgo para la salud humana o, en su caso, un singular daño a la salud animal.

En conclusión, procede reconocer el acceso a copias del acta o actas de inspección donde consten los incumplimientos sancionados con sanciones muy graves referidas en este fundamento.

Séptimo.- Resta por último analizar la alegación de la Consellería relativa al artículo 15.1 2º párrafo de la Ley 19/2013, esto es, que si la información incluyese datos personales que hagan referencia 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. Frente a tal afirmación, cabe adelantar que el solicitante señala que “no pido ningún dato de carácter personal. La titularidad de los mataderos como norma general no corresponde a personas físicas, y las personas jurídicas no están protegidas por la legislación de protección de datos personales. Por eso pido se me facilite la información solicitada sin incluir datos personales.” Así las cosas, respecto de los derechos de protección de datos personales que puedan contener las actas de inspección solicitadas, hay que tener especialmente presente lo dispuesto en el art. 15.4º Ley 19/2013: “4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.”

Obviamente la anonimización o disociación no habrá de afectar a las personas jurídicas que hayan sido objeto de las sanciones expresadas en el fundamento anterior.

RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos procede:

Primero.- Estimar parcialmente la presente reclamación y, en consecuencia, reconocer el derecho del reclamante a que se facilite acceso a copias del acta o actas de inspección donde consten los incumplimientos sancionados con sanciones muy graves referidas en el fundamento sexto de la resolución. Habrán de anonimizarse los datos relativos a personas físicas implicadas que consten en las mismas.

Segundo.- Instar a la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública a que informe a este Consejo de las actuaciones llevadas a cabo para dar cumplimiento a la presente 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 Comunitat Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con 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