

**Expedient núm. 72/2019**  
**Resolució núm. 147/2019**

**CONSELL DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA I BON GOVERN  
DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

**COMISSIÓ EXECUTIVA**

President: Sr. Ricardo García Macho

Vocals:

Sra. Emilia Bolinches

Sr. Lorenzo Cotino Hueso

Sra. Sofia García Solís

Sr. Carlos Flores Juberías

A València, 7 de novembre de 2019

Reclamant: Sr. [REDACTED].

Subjecte contra el qual es formula la reclamació: Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública.

VISTA la reclamació número **72/2019**, interposada per Sr. [REDACTED], formulada contra la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública, i sent ponent el vocal Sr. Lorenzo Cotino Hueso, s'adopta la següent:

**RESOLUCIÓ**

**ANTECEDENTS**

**Primer.-** Segons queda acreditat en la documentació que integra l'expedient del present cas, l'ara reclamant va sol·licitar el 10 de març de 2019 informació relativa als controls oficials del benestar animal en els escorxadors, previstos en el Pla Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentària 2016-2020.

La Resolució de 17 d'abril de 2019, de la directora general de Salut Pública de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública, ho va inadmetre parcialment i va denegar la sol·licitud d'informació.

El 19 de maig de 2019 es va presentar reclamació davant aquest Consell.

**Segon.-** Sol·licitades al·legacions a la Conselleria de Sanitat per aquest Consell, el 12.06.19 es van remetre aquelles.

**Tercer.-** Efectuada la deliberació de l'assumpte en diverses sessions per aquesta Comissió Executiva, s'adopta la present resolució sota els següents:

**FONAMENTS JURÍDICS**

**Primer.-** Conforme a l'art. 24.1 en relació amb el 42.1 de la Llei 2/2015 de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana (d'ara endavant Llei 2/2015 valenciana), l'òrgan competent per a resoldre les reclamacions que es presenten en el marc d'un procediment d'accés a la informació, és la Comissió Executiva, amb caràcter previ a la seua impugnació en la jurisdicció contenciosa administrativa.

Així mateix, el destinatari de la sol·licitud d'accés a la informació pública objecte del present recurs –la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública– es troba sense cap gènere de dubtes subjecte a les exigències de la citada Llei, en virtut del que es disposa en el seu art. 2.1.a), que es refereix de forma

expressa a “l'Administració de la Generalitat”.

Quant al reclamant, es reconeix el dret d'acollir-se al que es preveu en l'article 24 de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana, atès que l'art. 11 d'aquesta Llei garanteix el dret a la informació pública de qualsevol ciutadà o ciutadana, a títol individual o en representació de qualsevol organització legalment constituïda, sense que siga necessari motivar la sol·licitud ni invocar la llei.

**Segon.-** La informació sol·licitada pel reclamant era relativa als controls oficials del benestar animal en els escorxadors, previstos en el Pla Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentària 2016-2020. En concret la sol·licitud incloïa els punts següents, que dividim ara en dos grups, a saber:

1. El nombre de controls del programa 3 de benestar animal efectuats en cadascun dels escorxadors de la comunitat.

2. Nombre i tipus d'incompliments operacionals del programa 3 de benestar animal observats (per exemple en la verificació de l'estat dels animals a la seua arribada a l'escorxador, maneig adequat, condicions de l'atordiment o formació d'operadors), en cadascun dels escorxadors de la Comunitat.

3. Nombre d'expedients sancionadors iniciats i sanció proposada.

4. Nombre d'expedients sancionadors finalitzats i sanció imposada.

6. Nombre de suspensions d'activitat dels escorxadors per incompliments operacionals del programa 3 de benestar animal.

Així mateix, se sol·licitava:

5. Còpia de l'acta o actes d'inspecció on consten els incompliments sancionats.

7. Còpia de l'acta o actes d'inspecció on consten els incompliments que han originat la mesura de suspensió d'activitat.

Escau ara examinar la sol·licitud d'informació relativa als punts 1-6 dels indicats, i això per a seguir els arguments esgrimits per la Conselleria per a la inadmissió de la sol·licitud. En aquest sentit, la Conselleria exposa que la informació de la qual disposen “es troba tota en la Memòria del Pla de Control Oficial de la Cadena Alimentària de la Comunitat Valenciana de l'any 2017, entre les pàgines 56 i 86. Aquesta informació reflectida en la Memòria és una informació recopilada manualment, després d'un complex i exhaustiu treball, ja que en aqueixa data no es disposava de cap eina informàtica que poguera facilitar-nos aquesta informació d'una manera àgil i ràpida. La informació desagregada i diferenciada per cadascuna dels escorxadors, no és possible obtindre-la llevat que es dedique un nombre elevat de recursos tècnics i humans a tal fi”. Sobre aquesta base, cal considerar que escau la inadmissió per raó de l'article 18.c) Llei 19/2013, puix que sol·licituds “Relatives a informació per a la divulgació de la qual siga necessària una acció prèvia de reelaboració”. I com a desenvolupament l'article 47 del Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desenvolupament de la Llei 2/2015, disposa que: “S'entendrà que és necessària aquesta activitat de reelaboració:

a) Quan l'organisme o entitat haja d'elaborar estudis, investigacions, comparatives o anàlisis específiques a l'efecte.

b) Quan s'haja de fer una tasca complexa o exhaustiva per a facilitar la informació sol·licitada.

c) Quan l'organisme o entitat manque dels mitjans tècnics que siguen necessaris per a extraure i explotar la informació concreta que se sol·licita, resultant impossible proporcionar aquesta informació o que li resulte molt onerosa”.

Aquest Consell considera, doncs, escaient la inadmissió relativa als punts 1-6 de la sol·licitud, per concórrer la causa de reelaboració. Això no obsta al fet que es puguen realitzar en el futur sol·licituds d'informació en les quals, per exemple a partir del coneixement de la informació difosa sobre la matèria, el sol·licitant pugua delimitar més la informació sol·licitada, al punt que siga escassa l'activitat de reelaboració que haja de fer el subjecte obligat. Òbviament, el subjecte obligat haurà d'assenyalar la dificultat i càrrega de reelaboració que implica allò sol·licitat.

**Tercer.-** Escau, doncs, analitzar la sol·licitud quant a l'accés a:

“5. Còpia de l'acta o actes d'inspecció on consten els incompliments sancionats.

7. Còpia de l'acta o actes d'inspecció on consten els incompliments que han originat la mesura de suspensió d'activitat”.

A diferència del cas anterior, es tracta de la sol·licitud d'informació existent que obra en poder de la Conselleria. Malgrat que no ho al·lega la Conselleria, cal preguntar-se en primer terme, si és considerable l'aplicació d'alguna excepció de l'article 14 Llei 19/2013. En aquest sentit, en primer terme i donat que, al punt 7, sembla entendre's que es tracta de situacions en les quals no haja recaigut encara resolució administrativa sancionadora, però sí una mesura de suspensió de l'activitat. En aquests casos, atés que s'entén que es tracta de sol·licituds d'informació relatives a expedients oberts i relatius un procediment sancionador en marxa, és lògic que concórreguen les excepcions assenyalades en les lletres e), g) i k) de l'article 14 Llei 19/2013, cal recordar:

“e) La prevenció, investigació i sanció dels il·límits penals, administratius o disciplinaris.

g) Les funcions administratives de vigilància, inspecció i control.

k) La garantia de la confidencialitat o el secret requerit en processos de presa de decisió”.

Així les coses, i sense que concórreguen altres circumstàncies o dades en la petició d'informació, respecte de la informació sol·licitada com a punt núm. 7 si el procediment sancionador no ha tingut resolució, no escaurà facilitar la informació. Si el procediment sancionador ha tingut ja resolució, caldrà estar al que s'afirma després respecte de la petició d'informació núm. 5.

**Quart.** – Resta, per tant, centrar l'atenció respecte de la petició d'informació núm. “5. Còpia de l'acta o actes d'inspecció on consten els incompliments sancionats”. En aquest cas cal entendre que es tracta d'expedients sancionadors ja resoltos. Per això, resultaria ben difícil pensar que poden concórrer les excepcions afirmades en l'apartat anterior de les lletres e), g) k) de l'article 14 Llei 19/2013. Això sense perjudici de la referència a la particular confidencialitat o secret.

És respecte d'aquesta informació on caldria analitzar l'excepció al·legada per la Conselleria. La mateixa assenjala que l'article 7.2 del Reglament (CE) núm. 882/2004 del Parlament Europeu i del Consell, de 29 d'abril de 2004, sobre els controls oficials efectuats per a garantir la verificació del compliment de la legislació en matèria de pinsos i aliments i la normativa sobre salut animal i benestar dels animals estableix que l'autoritat competent adoptarà mesures per a garantir l'obligació dels membres del seu personal de no divulgar informació obtinguda en l'acompliment de les seues funcions de control oficial que, per la seua naturalesa, estan sotmeses al secret professional, entenent el secret professional com l'obligació que tenen els membres de certes professions de no divulgar dades confidencials que s'han conegut en l'exercici de la seua professió. L'article esmentat disposa:

*Article 7 “Transparència i confidencialitat”*

*1. Les autoritats competents vetlaran per tal que les seues activitats es desenvolupen amb un nivell elevat de transparència. Amb tal propòsit, la informació pertinent que obre en el seu poder es posarà a la disposició del públic al més prompte possible.*

*Per regla general, el públic tindrà accés a:*

*a) informació sobre les activitats de control de les autoritats competents i la seua eficàcia,*

*b) informació conformement a l'article 10 del Reglament (CE) núm. 178/2002.*

*2. L'autoritat competent adoptarà mesures per a garantir l'obligació dels membres del seu personal de no divulgar informació obtinguda en l'acompliment de les seues funcions de control oficial que, per la seua naturalesa, estan sotmeses al secret professional en casos degudament justificats. La protecció del secret professional no impedirà la divulgació per part de les autoritats competents de la informació a què es refereix la lletra b) de l'apartat 1. No es veuran afectades les normes contingudes en la Directiva 95/46/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 24 d'octubre de 1995, relativa a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades (1).*

*3. En la informació sotmesa al secret professional s'inclou en particular:*

- la confidencialitat de la instrucció o de processos judicials en curs,
- les dades personals,
- els documents emparats per una excepció conforme al Reglament (CE) núm. 1049/2001, del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2001, relatiu a l'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió (1),
- la informació protegida per la legislació nacional i comunitària relativa, en particular, al secret professional, la confidencialitat de les deliberacions, les relacions internacionals i la defensa nacional”.

I segons s'esmenta, l'article 10 del Reglament (CE) núm. 178/2002, del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de gener de 2002, pel qual s'estableixen els principis i els requisits generals de la legislació alimentària, es crea l'Autoritat Europea de Seguretat Alimentària i es fixen procediments relatius a la seguretat alimentària, disposa:

“Informació al públic. Sense perjudici de les disposicions comunitàries i de Dret nacional aplicables a l'accés als documents, quan existisquen motius raonables per a sospitar que un aliment o un pinso pot presentar un risc per a la salut de les persones o dels animals, les autoritats, depenent de la naturalesa, la gravetat i l'envergadura del risc, adoptaran les mesures apropiades per a informar el públic en general de la naturalesa del risc per a la salut, indicant, en la mesura que siga possible, l'aliment o el pinso, o el tipus d'aliment o de pinso, el risc que pot presentar i les mesures que s'adopten o vagen a adoptar-se per a previndre, reduir o eliminar aqueix risc.

De la normativa europea referida es deriva òbviament un deure de confidencialitat i secret, deure que se superposa al ja disposat per la normativa nacional concurrent en l'actuació de la funció pública. Al mateix temps, s'aprecia sens dubte un interès de la Unió Europea perquè es dona també transparència en aquest sector, amb mandats al coneixement general de les activitats de control. De fet, la remissió més concreta a l'article 10 ja referit subratlla un mandat específic de publicitat i transparència, quan hi haja particulars motius, per raó de riscos per a salut de persones o animals i per raó de la naturalesa, la gravetat i l'envergadura del risc per a la salut.

**Cinqué.-** Cal recordar un àmbit relativament afí, com és el relatiu a l'accés a informació sobre incidents adversos en l'àmbit de vigilància de productes sanitaris en l'Àrea de Control Farmacèutic i Productes Sanitaris. Sobre aquest tema hi ha hagut resolucions com la R/0398 i 425/2018 (100-001074 i 100-001148) de 24 de setembre de 2018, del Consell estatal, seguida per aquest Consell (expedient 108/2018, resolta en 2019). En el marc jurídic concret, s'arribava a la conclusió que “no estan subjectes al deure de confidencialitat els incidents adversos notificats pels professionals sanitaris al punt de vigilància de productes sanitaris, que puguen donar lloc o hagen pogut donar lloc a la mort o a la deterioració greu de l'estat de salut d'un pacient o d'un usuari, encara que podrien entendre's, a sensu contrario, que estan subjectes al deure de confidencialitat els incidents adversos referits a tots els altres supòsits diferents dels anteriors”.

Així mateix, s'assenyalava que la normativa específica que ací concorria (Reial decret 1.591/2009, de 16 d'octubre, i Reial decret 1.616/2009), perquè “no es donen les característiques que al nostre judici han d'estar presents en una normativa específica d'accés, de tal manera que l'amplitud en aquest concepte no comporte eludir l'aplicació de la LTAIBG”.

I pel que més interessa, es conclouia que “estem davant un assumpte que afecta de manera directa a la salut dels usuaris i consumidors finals. En aquest context, existeix un indubtable interès públic a conèixer la informació que se sol·licita, ja que estan en joc drets fonamentals com la salut o la mateixa vida de les persones derivat d'efectes perniciosos de medicaments a l'abast del públic o d'ús públic. En aquest sentit, i sent conscients de la no confirmació del nexa causal entre el medicament i la reacció adversa, circumstància que s'al·lega com a motivació per a no proporcionar la informació, no és menys cert que existeix un interès públic a conèixer els casos en què els professionals sanitaris, atenent el seu coneixement i judici especialitzats, han constatat tals reaccions”.

I sobre aquesta base, el judici de ponderació relatiu a la gravetat portava al fet que “Solament se subministrarà aquella informació dels incidents adversos notificats pels professionals sanitaris sobre

els productes sanitaris, que puguen donar lloc o hagen pogut donar lloc a la mort o a la deterioració greu de l'estat de salut d'un pacient o d'un usuari, excloent-se tots els altres supòsits”.

**Sisé.-** Doncs bé, aquests criteris en bona mesura han de guiar la resolució del present cas. Així, com a punt de partida, sí que escau l'accés a la informació sol·licitada respecte dels expedients sancionadors resolts. Es tracta d'informació pública que a més és d'interés públic expressat per la mateixa normativa europea i puix que afecta l'àmbit de la salut d'animals i, especialment puix que afecta persones. No obstant això, són diversos els interessos que poden jugar en contra d'una difusió generalitzada de la informació sol·licitada, per la qual cosa ha de fer-se una ponderació que, com assenjala la mateixa normativa europea tinga en compte la naturalesa i sobretot la gravetat del risc que exigeix l'actuació administrativa.

Doncs bé, cal recordar que el marc normatiu en la matèria ve determinat per l'estatal Llei 8/2003, de 24 d'abril, de sanitat animal. Aquesta norma regula en el seu Títol V i Capítol II (arts. 82 et seq.) les infraccions. A la vista d'aquestes, pot concloure's que escau l'especial transparència respecte de la comissió d'infraccions molt greus (art. 85), que són les especialment vinculades amb riscos per a la salut de les persones. I en la mateixa direcció, cal tindre en compte la Llei 6/2003, de 4 de març, de la Generalitat, de ramaderia de la Comunitat Valenciana, que regula l'activitat ramadera en el seu vessant productiu, exigint establir les seues condicions tècniques, garantint el benestar dels animals. En els seus articles 44 i 45 recull respectivament les condicions de benestar de les explotacions i en el transport, sent en el títol IX el que estableix el règim sancionador i on es tipifiquen les infraccions. En sentit similar al ja exposat, cal considerar l'especial transparència respecte de la comissió d'infraccions molt greus (art. 151).

S'ha d'assenyalar que a més d'aquestes dues lleis, concorre a posteriori l'estatal Llei 32/2007, de 7 de novembre, per a la cura dels animals, en la seua explotació, transport, experimentació i sacrifici. I per a l'àmbit de la Comunitat, el Decret 9/2018, de 2 de febrer, del Consell, pel qual es regulen les competències sancionadores en matèria de benestar animal en el seu article 3 disposa que: «Totes les infraccions en matèria de benestar animal, tipificades en la Llei 32/2007, de 7 de novembre, per a la cura dels animals, en la seua explotació, transport, experimentació i sacrifici, i Llei 8/2003, de 24 d'abril, de sanitat animal, subsumiran aquelles previstes en la Llei 6/2003, de 4 de març, de la Generalitat, de ramaderia de la Comunitat Valenciana, i qualsevol altra normativa en vigor, quan la conducta tipificada en aquesta regulació s'inserisca completament en el contingut infractor del règim sancionador de la citada normativa estatal, de caràcter bàsic, la qual cosa també comportarà l'aplicació de les sancions principals o accessòries que corresponguen i la seua graduació seguint els criteris específicament previstos en la regulació estatal prevalent».

Doncs bé, pel que ara interessa, en relació amb la Llei 32/2007, de 7 de novembre, per a la cura dels animals, en la seua explotació, transport, experimentació i sacrifici i a la vista de les infraccions possibles, pot entendre's també que són les infraccions molt greus regulades en l'article 14 les que per raó de la protecció dels animals revisten singular interès públic. En cas de concórrer una altra normativa sancionadora aplicable, hauran de seguir-se aquests criteris generals.

Aquestes consideracions generals no impedeixen que hi haja suposats específics en els quals les circumstàncies del cas concret porten a considerar un interès públic en altres supòsits en els quals no s'haja derivat una sanció greu. No obstant això, caldrà estar al supòsit específic puix que a una potencialitat de risc per a la salut humana o, si escau, un singular mal a la salut animal.

En conclusió, escau reconèixer l'accés a còpies de l'acta o actes d'inspecció on consten els incompliments sancionats amb sancions molt greus referides en aquest fonament.

**Seté.-** Resta finalment analitzar l'al·legació de la Conselleria relativa a l'article 15.1 2º paràgraf de la Llei 19/2013, això és, que si la informació incloguera dades personals que facen referència a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportaren l'amonestació pública a l'infractor, l'accés sols es podrà autoritzar en cas que es compte amb el consentiment exprés de l'afectat. Enfront de tal afirmació, cal avançar que el sol·licitant assenjala que: “no demane cap dada de caràcter

personal. La titularitat dels escorxadors com a norma general no correspon a persones físiques, i les persones jurídiques no estan protegides per la legislació de protecció de dades personals. Per això demane que se'm facilite la informació sol·licitada sense incloure dades personals”. Així les coses, respecte del dret de protecció de dades personals que puguen contindre les actes d'inspecció sol·licitades, cal tindre especialment present el que es disposa en l'art. 15.4t Llei 19/2013: “4. No serà aplicable el que s'estableix en els apartats anteriors si l'accés s'efectua prèvia dissociació de les dades de caràcter personal de manera que s'impedisca la identificació de les persones afectades”.

Òbviamment l'anonimització o dissociació no haurà d'afectar les persones jurídiques que hagen sigut objecte de les sancions expressades en el fonament anterior.

## **RESOLUCIÓ**

En atenció als Antecedents i Fonaments Jurídics descrits, escau:

**Primer.-** Estimar parcialment la present reclamació i, en conseqüència, reconèixer el dret del reclamant al fet que es facilite accés a còpies de l'acta o actes d'inspecció on consten els incompliments sancionats amb sancions molt greus referides en el fonament sisé de la resolució. Hauran d'anonimitzar-se les dades relatives a persones físiques implicades que consten en aquestes.

**Segon.-** Instar a la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública al fet que informe aquest Consell de les actuacions dutes a terme per a acomplir la present Resolució.

**Tercer.-** Convidar al reclamant al fet que comuniqui a aquest Consell qualsevol incidència que sorgisca respecte de l'execució d'aquesta resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.

Contra la present Resolució, que posa fi a la via administrativa, es podrà interposar recurs contenciós administratiu davant la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en el termini de dos mesos comptats des de l'endemà de la notificació, de conformitat amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa.

**EL PRESIDENT DEL CONSELL DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS  
A la INFORMACIÓ PÚBLICA I BON GOVERN**

Ricardo García Macho