

Expedient núm. 84/2020
Resolució núm. 159/2020

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

COMISSIÓ EXECUTIVA

President: Ricardo García Macho

Vocals:

Emilia Bolinches Ribera
Lorenzo Cotino Hueso
Carlos Flores Juberías
Sofía García Solís

València, 20 de novembre de 2020

Reclamant: Mercantil Hijos de Eustaquio Abad y Cía, SL.

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

VISTA la reclamació interposada per la mercantil Hijos de Eustaquio Abad y Cía, SL, formulada contra la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública (en endavant Conselleria de Sanitat), i sent-ne ponent el vocal Lorenzo Cotino Hueso, s'adopta la següent

RESOLUCIÓ

ANTECEDENTS

Primer. Segons es desprén de la documentació que consta en l'expedient, per la Resolució de data 27 d'abril de 2020, emesa per la Direcció General de Salut Pública i Addiccions, s'inadmet una petició de dret d'accés a informació pública presentada el 31 de març de 2020, concretament sobre la identificació de les persones que van presentar denúncies contra l'entitat reclamant davant les autoritats sanitàries. En concret se sol·licita:

“Identificació/identificacions de les persones físiques o jurídiques que van presentar denúncies o fets que van conduir a presentar una denúncia per l'autoritat del Centre de Salut Pública d'Elda (Alacant) contra la mercantil HIJOS DE EUSTAQUIO ABAD Y CÍA, SL; així com les entitats o organismes davant les quals es van produir aquestes denúncies o imputació de fets, que van donar lloc a expedients d'actuació administrativa per part dels funcionaris del CSP d'Elda (inspeccions aleatòries) així com a procediments administratius tant els referits per la mateixa resolució com aquells altres relacionats directament o indirecta amb aquests, o en altres instàncies, autoritats, o procediments; i tot això a fi de poder exercir els seus drets d'informació, al·legacions i defensa.

De la mateixa manera SOL·LICITE que s'acompanye a la resolució la justificació documental deguda o una còpia de les denúncies o escrits presentats davant les autoritats sanitàries implicades, com a acreditació de tot això.”

Pel que s'exposa, aquests expedients van donar lloc a procediments d'inspecció per motiu de les denúncies presentades per tercers davant autoritats administratives sanitàries, sent-ne l'última inspecció aleatòria efectuada la realitzada en data 21.11.2019. La mercantil va efectuar al·legacions en els procediments administratius amb el número de referència: EL-DCO-3/2019 i EL-DCO-4/2019, sense arribar a conèixer quins fets en concret havien donat lloc al fet que els inspectors adscrits al Centre de Salut Pública d'Elda (CSP) formularen una denúncia expressa contra aquella.

Com afirma la resolució denegatòria, va donar lloc a la immobilització cautelar de productes alimentaris (EL-DCO- 3/2019 a l'establiment situat a Novelda (Alacant)), remissió a la Unitat de Sancions i Recursos de l'ACTA NS 020333, de data 12 d'abril de 2019, pels fets comprovats no

conformes amb la legislació alimentària que van ser detectats durant la inspecció realitzada al mateix lloc.

Els procediments esmentats van abocar en resolucions administratives sancionadores dictades pel Centre de Salut Pública d'Elda (Alacant), notificades a aquesta part en dates 28.05.2019 i 20.05.2019, respectivament. En ambdós expedients es va fer la referència genèrica: CSP/ASA/JCFP. S'hi assenyala que es requereix la informació a fi de poder exercir les accions legals que hi corresponguen, així com l'exercici efectiu del dret de defensa en els pertinents procediments administratius.

Aquesta sol·licitud va donar lloc a la Resolució de 27.04.2020, de la Direcció General de Salut Pública i Adiccions, la qual assenyala la inadmissió per incompetència en virtut del que estableix l'article 116.1.a, si bé al mateix temps afirma que es dona el límit recollit en l'article 14, apartat d), de la Llei 2/2015. Entre altres coses, es critica, especialment, que d'haver-hi incompetència de l'òrgan, l'article 18.2 del mateix cos legal estableix que «*En el cas que s'inadmeta la sol·licitud per concórrer la causa prevista en la lletra d) de l'apartat anterior, l'òrgan que acorde la inadmissió ha d'indicar en la resolució l'òrgan que, al seu parer, és competent per a conèixer de la sol·licitud. D'altra banda, se censura que "la resolució no conté almenys una mera referència al perjudici que suposa per a la seguretat pública acordar l'accés a la informació sol·licitada (sobre la identitat de les persones i davant quins organismes o entitats)"*».

Segon. El Consell de Transparència en el marc del procediment que l'habilita per a conèixer l'assumpte, va remetre un escrit de presentació d'al·legacions a la conselleria, que van ser remeses a juny de 2020.

Tercer. Una vegada efectuada la deliberació de l'assumpte en diverses sessions d'aquesta comissió executiva, i sense que haja sigut possible complir el termini oportú a causa de les mancances estructurals d'aquest òrgan, s'adopta aquesta resolució sota els següents

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. De conformitat amb l'article 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 en avant 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 impugnació en la jurisdicció contenciosa administrativa.

Així mateix, l'Administració destinatària de la sol·licitud d'accés a la informació pública objecte d'aquest recurs –la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública– es troba subjecta a les exigències de la llei esmentada, en virtut del que disposa l'article 2.1.a d'aquesta llei, que es refereix de manera expressa a "l'Administració de la Generalitat".

Quant al reclamant, es reconeix el dret a acollir-se al que preveu 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'article 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 constituïda legalment, sense que calga motivar la sol·licitud ni invocar la llei.

Segon. Segons el que s'ha exposat en els antecedents, es requereix la identificació de les persones físiques o jurídiques que hi van presentar denúncies o fets que van conduir a presentar una denúncia per l'autoritat del Centre de Salut Pública d'Elda (Alacant) contra la mercantil reclamant, així com en altres instàncies, autoritats o procediments, així com la mateixa còpia de les denúncies o escrits presentats davant les autoritats sanitàries implicades.

Fins a l'aprovació d'una llei estatal de transposició de la directiva de protecció dels denunciants i no sent-ne en el cas aplicable una legislació específica, el punt de partida és que la denúncia no és anònima (art. 62 de la Llei 39/2015) i únicament es regula que els alertadors o denunciants no són part en el procediment sancionador.

El fet que la informació se situe en les fases prèvies de l'actuació administrativa (en el marc de l'art. 55 de la Llei 39/2015) i no formalment en l'expedient, no pot servir per a eludir potencialment el dret d'accés a la informació pública. En cas contrari, quedarien fora no sols de l'escrutini públic sinó dels mateixos afectats les actuacions públiques. Sens dubte, com a continuació s'examina, hi ha interessos mereixedors de protecció d'alertadors o denunciants. No obstant això, cal una regulació específica que conferisca aquesta reserva de manera concreta i, si escau, sota l'empara de la disposició addicional 1a de la Llei 19/2013.

En el cas contrari i fins que es done una regulació específica, el marc jurídic de la legislació de transparència existent porta a la necessària ponderació dels interessos i drets en joc. Així, en aquest cas, la informació sol·licitada resta especialment en el marc dels interessos i drets regulats en els articles 14 o 15 de la llei.

Cal recordar que l'article 14 de la Llei 19/2013 disposa:

“Article 14. Límits al dret d'accés.

1. El dret d'accés pot ser limitat quan accedir a la informació supose un perjudici per a:

e) La prevenció, investigació i sanció dels il·lícits 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.”

D'igual manera, cal tindre en compte la concurrència de la protecció de dades dels subjectes denunciants si són persones físiques (art. 15).

Tercer. Segons els mateixos arguments de la conselleria, i com és clar en aquest cas, la revelació de la informació sol·licitada en un expedient sancionador podria afectar el desenvolupament de futures investigacions en què és necessària la confiança en la confidencialitat de les persones que participen en les actuacions prèvies. Per aquest motiu, només en circumstàncies particulars i si escau, cal facilitar aquesta informació.

Sens dubte que es tracta d'un interès o bé protegible que pel fet de mancar-hi una regulació concreta, cal apreciar en general i en abstracte innat en les referides lletres e), g) i k) de l'article 14. Així mateix, mentre que la identificació implica un tractament de dades, resta present la protecció d'aquest dret en l'article 15 de la Llei 19/2013.

La conselleria apunta que pot suposar un perjudici per a la prevenció dels il·lícits administratius puix que “proporcionar la identificació dels denunciants en un cas de seguretat alimentària comportaria, ateses les conseqüències que això poguera ocasionar-los, que molt poques persones denunciaren aquest tipus d'infraccions, i amb això estaríem evitant un dels objectius clars dels controls oficials com és la prevenció de les infraccions administratives, ja que els infractors no tindrien por de ser denunciats i amb això s'estaria facilitant la conducta infractora d'aquests”.

Cal recordar en aquest sentit la resolució rellevant de l'expedient d'aquest consell número 66/2016, de 15 de juny de 2017. En aquell cas que es requeria la informació d'un denunciant, afirmem que “l'entitat reclamant no sols fa valdre el dret d'accés a la informació pública; perquè la informació sol·licitada està directament vinculada amb la possibilitat, si escau, de l'accés a la justícia de la reclamant (art. 24 CE).

[...] Aquest consell en alguna manera desconeix la importància del deure de col·laboració ciutadà en la denúncia de qualsevol fet que pugui constituir una il·licitud. Òbviament, no cal inhibir la ciutadania compromesa que exerceix aquest deure. Qualsevol repressió pel compliment d'un deure cívic inhibiria aquest comportament. Ara bé, cal dir que difícilment pot haver-hi repressió per l'ordenament jurídic general vigent per a qui amb bona fe haja exercit el seu deure fins i tot encara que el fet denunciat resultara finalment inexistent. En situacions com aquesta en què no s'aplica un règim jurídic especial, s'ha de realitzar una ponderació jurídica tot tenint en compte totes les circumstàncies concretes en el sentit que a continuació es descriu.

[...] Des de la perspectiva dels drets i interessos de la persona, les dades de què es demanen, cal tindre en compte la lletra d) de l'article 15.3: "d) La garantia més gran dels drets dels afectats en cas que les dades contingudes en el document puguin afectar la seua intimitat o a la seua seguretat, o es referisquen a menors d'edat." [...] I en aquest cas i sota les circumstàncies concretes que es donen, no sembla que resten afectades la intimitat o la seguretat de la persona denunciant i de cap manera consta que siga menor d'edat [...]."

En aquell supòsit va ser destacable el fet que tot allò que es denunciava no es va demostrar cert, a diferència d'aquest supòsit, en què ha suposat la resolució d'expedients sancionadors respecte dels quals el reclamant gaudeix de les vies de recurs administratives oportunes.

Com s'hi va assenyalar, la necessitat de confidencialitat per a no inhibir denunciants, atès que no hi ha cap regulació de protecció concreta més enllà dels interessos protegits en l'article 14 de la Llei 19/2013, cal analitzar-ho especialment amb la protecció de dades. Així, part de la informació que se sol·licita inclou dades personals de persones intervinents en les actuacions prèvies. I aquest cas concret, en què podria fins i tot haver-hi repercussions o càrregues negatives en l'esfera dels interessos de les persones que han participat en aquestes fases prèvies, en un context administratiu, es donen les circumstàncies per a aplicar sobre aquest tema i, específicament, les excepcions a l'accés pel que fa a l'article 15 de la Llei 19/2013.

També cal recordar un supòsit una mica similar, com és el resultat per aquest consell en l'expedient número 53/2019. En aquell supòsit se sol·licitava la identitat dels qui van facilitar informació que va donar lloc a la instrucció d'un expedient sancionador. Aquest consell, a diferència d'aquesta resolució, va estimar que no era procedent facilitar la identitat. No obstant això, no hi havia moltes circumstàncies diferents d'aquesta. Especialment, cal subratllar que, en aquell supòsit, l'expedient sancionador encara estava obert i en marxa quan es va sol·licitar la informació i no com en aquest cas que ja ha sigut tramitat.

D'igual manera, en aquell supòsit la qüestió ja havia sigut sotmesa a l'àmbit judicial. Així mateix i finalment, hi havia circumstàncies concretes en aquell supòsit pel que fa a les possibles repercussions negatives per als denunciants de facilitar-ne la identitat, cosa que no es preveu en aquest cas.

Quart. S'al·lega, davant el dret d'accés a la informació pública, la confidencialitat o el secret requerit en processos de presa de decisió. Ara bé, segons la informació amb què es compta, és una dada ben rellevant que el procediment sancionador, respecte del qual se sol·licita informació, ja ha conclòs. Al mateix temps, cal partir del fet que el sol·licitant és un interessat amb una posició qualificada pel que fa al seu dret d'accés respecte de la informació que afecta l'àmbit dels seus interessos i que resta relacionat amb el seu exercici del dret de defensa.

En aquest sentit, s'apunta que aquest concepte de confidencialitat ja apareix en el Reglament (UE) 2017/625, del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de març de 2017, relatiu als controls i altres activitats oficials realitzats per a garantir l'aplicació de la legislació sobre aliments i pinsos, i de les normes sobre salut i benestar dels animals, sanitat vegetal i productes fitosanitaris, on l'article 8.1 estableix que les autoritats competents han de garantir que no es divulgue a tercers la informació obtinguda en l'acompliment de les seues funcions en el context dels controls oficials i altres activitats oficials que, atesa la naturalesa d'aquestes, estiguen emparades pel secret professional. Que no s'hi pot facilitar la informació llevat que hi haja un interès públic superior.

De ser cert, es tracta, si escau, d'una normativa específica que va en contra de la possibilitat de facilitar la identitat dels denunciants que, si escau, pot resultar d'especial aplicació davant el dret d'accés a la informació pública.

Pel que fa a aquest cas concret cal recordar la nostra Resolució número 147/2019, de l'expedient número 72/2019. En aquell cas s'al·legava una norma similar, el Reglament (CE) número 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. Ací assenyalarem que, de la normativa europea a què es fa referència, es deriva òbviament un deure de confidencialitat i secret, deure que se superposa al que ja disposa 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 faça 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 esmentat, subratlla un mandat específic de publicitat i transparència quan hi haja motius particulars pel que fa a riscos per a salut de persones o animals i pel que fa a la naturalesa, la gravetat i l'envergadura del risc per a la salut. D'altra banda, no hi ha una regulació expressa de la confidencialitat específica dels possibles denunciants o comunicants d'informació.

D'altra banda, la conselleria afirma que la revelació de la informació sol·licitada podria quedar sota el secret professional i els interessos comercials d'un operador o de qualsevol altra persona física o jurídica, perjudici que podria tindre qualsevol persona física o jurídica del mateix sector comercial que l'infractor, si se'n revela la identificació a l'hora de denunciar un fet il·lícit. No obstant això, no pot advertir-se de quina manera el secret professional i els interessos comercials poden quedar afectats pel fet de donar a conèixer les persones o empreses que, si escau, han alertat o denunciat possibles irregularitats.

Cinqué. Doncs bé, en el cas que ens ocupa no hi ha dubte que la informació sol·licitada és susceptible de ser facilitada pel que fa a informació pública, a la qual el reclamant té un especial interès legítim a accedir a fi d'incidir en l'esfera dels seus interessos i en connexió amb el seu dret a la defensa que, si escau, hi pugua correspondre.

No obstant això, no cal obviar que les actuacions han conclòs amb un procediment amb totes les garanties respecte del qual és procedent exercir les accions pertinents, i no és fàcil albirar la connexió entre la defensa i la identitat de les persones denunciants, les dades personals de les quals, en aquest cas, han de ser salvaguardades. L'ara reclamant gaudeix de totes les vies administratives i judicials per a defensar els seus drets i interessos davant les actuacions dutes a terme. A més de la informació de l'expedient a la qual ja pot accedir, així com a la informació que aquesta resolució reconeix, no hi ha dubte que, en nom de la garantia dels seus drets, pot sol·licitar davant l'òrgan judicial la informació que considere necessària pel que fa a l'article 24 CE, si escau, pel fet d'estar relacionada amb la defensa dels seus drets.

En aquesta mateixa línia, cal assenyalar que la facilitació del nom de les persones jurídiques, en aquest cas denunciants, perjudicarien la possibilitat d'acció i control de les administracions en l'esdevenidor, en inhibir-les de dur a terme aquestes accions. A més, des de la perspectiva de protecció de dades, sens dubte que es tractarien de persones jurídiques que portarien a la fàcil identificació de les persones físiques responsables. És per això que tampoc és procedent facilitar la identificació de les persones jurídiques que van presentar denúncies o fets que van conduir a presentar una denúncia per l'autoritat.

De manera relacionada amb l'anterior, se sol·licita "justificació documental o còpia de les denúncies o escrits presentats davant les autoritats sanitàries implicades". Referent a això, cal assenyalar que s'ha de facilitar aquesta informació, si bé cal fer anònimes totes les dades que figuren en aquesta documentació que puguen portar a la identificació de persones físiques o jurídiques denunciants.

No obstant això, sens dubte sí que cal facilitar la informació sol·licitada d'"entitats o organismes davant els quals es van produir aquestes denúncies o imputació de fets, que van donar lloc a expedients d'actuació administrativa per part dels funcionaris, així com a procediments administratius". En aquest cas, no es comprometen ni les possibilitats d'acció i control per les administracions ni, òbviament, la protecció de dades.

RESOLUCIÓ

Atesos els antecedents i fonaments jurídics descrits, és procedent

Primer. Estimar parcialment aquesta reclamació presentada per la mercantil Hijos de Eustaquio Abad y Cía, SL, contra la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública i reconèixer únicament el dret d'accés a la "justificació documental o còpia de les denúncies o escrits presentades davant les autoritats sanitàries implicades", si bé cal fer anònimes totes les dades que figuren en aquesta documentació que puguen portar a la identificació de persones físiques o jurídiques denunciants. Així mateix, s'ha de facilitar informació d'entitats o organismes davant els quals es van produir aquestes

denúncies o imputació de fets, que van donar lloc a expedients d'actuació administrativa per part dels funcionaris, així com procediments administratius.

Segon. Instar la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública al fet que faça lliurament al reclamant de la informació sol·licitada, i de la qual es reconeix l'accés, dins del termini d'un mes comptador des que reba aquesta resolució.

Tercer. Invitar el reclamant al fet que comunique a aquest consell qualsevol incidència que sorgisca respecte de l'execució d'aquesta resolució i que pugja perjudicar els seus drets i interessos.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, s'hi pot interposar un recurs contenciós administratiu davant la sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en el termini de dos mesos comptadors des de l'endemà que es notifique, de conformitat amb el que estableixen els articles 10 i 46 de 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