

Expedient núm. 99/2020

Resolució núm. 62/2021

**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 Ribera
Sr. Lorenzo Cotino Hueso
Sr. Carlos Flores Juberías (ponent)
Sra. Sofia García Solís

A València, 22 de març de 2021

En resposta a la reclamació presentada pel Sr. [REDACTED] a l'empara de l'article 24 de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, mitjançant un escrit presentat davant el Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern de la Comunitat Valenciana en data 15 de juny de 2020, considerant els antecedents i fonaments jurídics que s'especifiquen a continuació, la Comissió Executiva del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern de la Comunitat Valenciana adopta la següent

RESOLUCIÓ

ANTECEDENTS

Primer. Segons es desprén de la documentació que es troba en l'expedient d'aquest cas, el Sr. [REDACTED] va dirigir a aquest Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern de la Comunitat Valenciana un escrit amb data de 15 de juny de 2020 i número de registre GVRTE/2020/891144, en què manifestava el seu desacord amb la inadmissió, mitjançant la Resolució de data 28 de febrer de 2020 de la directora general de Salut Pública i Addiccions, referència DGSPA/SGSALSP/OG/SA/FZ, d'una sol·licitud prèvia seua d'accés a la informació pública, presentada davant la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública el 29 de gener de 2020, amb número de registre GVRTE/2020/141626, en la qual se sol·licitava:

“els resultats detallats de totes i cadascuna de les inspeccions sanitàries i/o higièniques fetes en bars; restaurants; cafeteries; discoteques; pubs; clubs; menjadors, cafeteries i bars d'hospitals, clíniques i altres centres mèdics, centres públics, centres educatius (col·legis, universitats, col·legis majors, instituts, guarderies...) i altres locals de restauració o alimentació de la Comunitat [...] entre gener de 2016 i juny de 2019, ambdós mesos inclosos. Demane que la informació per a cada inspecció incloga: tipus de local on s'ha fet (bar, restaurant, discoteca...), nom del local, epígrafs d'activitat del local, data de la inspecció, adreça del local, any d'obertura del local, sobre què era la inspecció, si era programada o per què es realitzava, resultat de la inspecció (favorable, favorable condicionat, desfavorable, suspès, aprovat...), les deficiències o incompliments trobats detallats tots ells en la categoria més concreta existent, la puntuació obtinguda en el sistema de valoració de les inspeccions municipals que es realitzen al màxim nivell de desglossament, el risc o la freqüència amb què es categoritza aqueix local per a futures inspeccions, si les inspeccions han proposat sancions a aqueix local, si ha acabat havent-ne i quines han sigut (data, motiu i quantia). De la mateixa manera, sol·licite saber el nombre de locals tancats per l'Administració, la data en què es va tancar i per què, i el nom i l'adreça del local. Sol·licite també còpia del protocol d'inspecció d'aquest tipus de locals (bars, restaurants i altres locals de restauració) per part de l'Administració”.

Segon. A fi de brindar una resposta adequada a la sol·licitud del reclamant, amb data de 18 de juny de 2020 es va concedir tràmit d'audiència a l'administració requerida i se la va instar a formular les al·legacions que considerara oportunes respecte de les qüestions indicades, i també a facilitar a aquest Consell qualsevol informació relativa a l'assumpte que poguera resultar rellevant. Escrit que la Sra. Directora General de Salut Pública i Addiccions de la Generalitat Valenciana va contestar mitjançant un altre, signat en data 14 de juliol de 2020, en el qual es van fer patents els punts de vista d'aqueixa administració.

Tercer. Efectuada la deliberació de l'assumpte en la sessió de la data d'aquesta Comissió Executiva, i sense que haja sigut possible complir el termini oportú a causa de les manques estructurals d'aquest òrgan, s'adopta la present resolució sota els següents

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. D'acord 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, la Comissió Executiva del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern és l'òrgan competent per a resoldre les reclamacions que es presenten en el marc d'un procediment d'accés a la informació pública, amb caràcter previ a la seua impugnació en la jurisdicció contenciosa administrativa.

Segon. Així mateix, és indiscutible que l'administració destinatària de la sol·licitud d'accés a la informació pública objecte d'aquest recurs –la Direcció General de Salut Pública i Addiccions de la Generalitat Valenciana– es troba subjecta a les exigències de l'esmentada llei en virtut del que es disposa en l'article 2.1.a).

Tercer. En tercer lloc, i atés que l'article 11 de la Llei 2/2015 estableix, així mateix, que “Qualsevol ciutadà o ciutadana, a títol individual o en representació de qualsevol organització legalment constituïda, té dret d'accés a la informació pública, mitjançant sol·licitud prèvia i sense més limitacions que les previstes en la llei. Per a l'exercici d'aquest dret no serà necessari motivar la sol·licitud ni invocar la llei.”

Cal concloure que el Sr. [REDACTED] es troba igualment legitimat per a instar l'acció garantista d'aquest Consell a l'efecte de suplir la inacció de l'administració pública reclamada.

Quart. Finalment, cal estimar que la informació sol·licitada constitueix informació pública, d'acord amb el que s'estableix en l'article 13 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, segons el qual s'entén per informació pública els continguts o documents, qualsevol que en siga el format o suport, que es troben en poder de l'Administració i que hagen sigut elaborats o adquirits en l'exercici de les seues funcions.

Cinqué. Establert això només resta valorar si la resposta negativa proporcionada per l'administració requerida va estar fonamentada en dret quant al seu fons i la seua forma o si –per contra– la reclamació del Sr. [REDACTED] haguera de prosperar.

D'entrada, és procedent recordar que el Decret legislatiu 1/2019, de 13 de desembre, del Consell, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut de les persones consumidores i usuàries de la Comunitat Valenciana disposa en l'article 17.1 que:

“Les administracions públiques de la Comunitat Valenciana, en l'àmbit de les seues competències, han de vetlar perquè les diferents empreses i professionals que intervenen en la posada al mercat de béns i serveis, dins dels límits de la seua activitat, complisquen les seues obligacions generals i específiques per a la protecció de la salut i seguretat de les persones consumidores i usuàries en els termes de la legislació aplicable, i especialment els deures següents:

a) Fer saber prèviament a les persones consumidores i usuàries i a la resta de la cadena de distribució, per mitjans adequats, els riscos susceptibles de provindre d'una utilització previsible dels béns i serveis, tenint en compte la seua naturalesa, característiques, duració i les persones a qui van destinats, tenint en compte l'existència de col·lectius de persones consumidores i usuàries d'especial protecció definits en l'article 6.

4. Les administracions públiques de la Comunitat Valenciana, atesa la naturalesa i gravetat dels riscos detectats, han d'informar les persones consumidores i usuàries i les seues associacions sobre els béns o serveis afectats, els riscos o les irregularitats existents i, si escau, les mesures adoptades, i també sobre les precaucions procedents, tant per a protegir-se del risc com per a aconseguir la seua col·laboració en l'eliminació de les seues causes”.

També la Llei 10/2014, de 29 de desembre, de salut de la Comunitat Valenciana, preveu en l'article 33.7 que “Les actuacions i programes de seguretat alimentària incorporaran la lluita contra el frau alimentari i la defensa dels interessos de les persones consumidores en aqueix àmbit”.

Normes les dues que obliguen a admetre –d'una part– l'existència de vies predeterminades, i perfectament operatives, perquè les administracions públiques –especialment les sanitàries– de la Comunitat Valenciana facen arribar als consumidors i usuaris i a les seues associacions, tota aquella informació que estimen pertinent sobre aquells, els béns o serveis que puguem comportar-los algun risc o sobre les irregularitats existents i, si escau, les mesures adoptades i les precaucions procedents.

Sisé. Referent a això –i com l'administració reclamada oportunament va al·legar– s'hauria de tindre en compte que l'article 8.1 del Reglament (UE), 2017/625, del Parlament Europeu i del Consell, 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, estableix que les autoritats competents garantiran 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, per la seua naturalesa, estiguen emparades pel secret professional, de conformitat amb la legislació nacional o de la Unió. I que l'article 8.3 d'aqueix mateix codi estableix que “llevat que hi haja un interès públic superior per a la revelació d'informació emparada pel secret professional tal com es preveu en l'apartat 1, i sense perjudici de les situacions en què la legislació de la Unió o nacional l'exigisca, aqueixa informació inclourà les dades la revelació de les quals seria perjudicial per a:

- a) l'objectiu de les activitats d'inspecció, investigació o auditoria;
- b) La protecció dels interessos comercials d'un operador o de qualsevol altra persona física o jurídica, o
- c) la protecció de processos judicials i de serveis d'assessorament jurídic.

És cert que tot seguit l'article 8.5 d'aqueix mateix reglament estableix que les obligacions de confidencialitat que hi estableix “no impediran que les autoritats competents publiquen o posen d'una altra manera a la disposició del públic informació sobre el resultat dels controls oficials relatius a operadors individuals”, però ho fa advertint que això només podrà succeir “sempre que, sense perjudici de les situacions en què la legislació de la Unió o nacional exigisca la revelació, es complisquen les condicions següents:

- a) que l'operador interessat tinga la possibilitat de presentar les seues observacions sobre la informació que l'autoritat competent es propose publicar o posar d'una altra forma a la disposició del públic, amb anterioritat a la seua publicació o la seua posada a disposició tenint en compte la urgència del cas, i
- b) que en la informació que es publique o es pose d'una altra manera a la disposició del públic es tinguen en compte les observacions presentades per l'operador interessat, o que aqueixa informació es publique o es pose a disposició juntament amb aquestes observacions.

Seté. Addicionalment, i a fi de dilucidar la resposta adequada a aquest cas, convindria portar a col·lació també el que aquest Consell ja va tindre l'oportunitat de dir en la seua Resolució 31 (2020), dictada en ocasió d'una reclamació de contingut pràcticament idèntic a l'actual només que dirigida a

l'Ajuntament de València i circumscrita, per tant, a l'àmbit geogràfic més reduït de la ciutat de València, enfront del de la Comunitat Valenciana en el seu conjunt que és objecte d'aquesta nova reclamació.

En aqueixa ocasió, aquest Consell va optar valorar, en primer lloc, si la informació sol·licitada era susceptible de contindre o no dades de caràcter personal, atés que la sol·licitud plantejada pel reclamant no sols exigia conèixer xifres globals respecte del tipus d'establiment inspeccionat, dates o resultats de la visita, sinó que sol·licitava que aquesta informació li fora proporcionada sense anonimitzar. Exigència aquesta que no ha desaparegut del tot en aquest cas, ja que encara que el reclamant obvia l'exigència que se li proporcione el CIF de l'empresa inspeccionada, continua demanant conèixer el nom del local en qüestió i la seua adreça. Així, en aqueixa ocasió aquest Consell va sostindre que:

Vist el que estableix el Reglament general de protecció de dades, segons el qual “s'entendrà per dades personals tota la informació sobre una persona física identificada o identificable, considerant-se com a persona física tota persona la identitat de la qual puga determinar-se, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia, o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica o cultural d'aquesta persona”, entenem que serà necessari realitzar una distinció respecte de si les dades que figuren en aquesta documentació corresponen a persones físiques o jurídiques. Per tant, si en la documentació sol·licitada apareixen exclusivament dades corresponents a persones jurídiques, no serà aplicable a aquestes el que estableix la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals, ni el que estableix l'article 15.1 de la Llei 19/2013, i no serà necessari anonimitzar-les.

De la qual cosa es va deduir, i es dedueix també ara, que si els informes de les inspeccions reclamades contingueren dades corresponents a persones físiques, sí que seria necessari dur a terme l'anonimització d'aquestes, en virtut del que s'estableix en l'article 15.4 de la Llei orgànica 3/2018, com també en cas que figuraren en l'expedient dades personals de l'inspector que ha dut a terme l'actuació.

Huité. Addicionalment, i quant a l'apartat de la sol·licitud relatiu a la proposta d'incoació d'expedients sancionadors i als resultats d'aquests, a conseqüència de cadascuna de les inspeccions sanitàries i/o higièniques realitzades, en aqueixa ocasió aquest Consell va sostindre, i ara sosté també, que caldria tindre en compte el que s'estableix en l'article 15.1 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i, en concret, garantir que “Si la informació incloguera dades especialment protegides a què fa referència l'apartat 3 de l'article 7 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, o dades relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportaren l'amonestació pública a l'infractor, l'accés només es podrà autoritzar en cas que es compte amb el consentiment exprés de l'afectat o si aquell estiguera emparat per una norma amb rang de llei.”

En un sentit similar resulta al seu torn pertinent pel que fa a això la Llei 33/2011, de 4 d'octubre, general de salut pública, que en l'article 61.3, estableix que “Les autoritats competents podran publicar, una vegada fermes, les sancions imposades per les infraccions comeses, els fets constitutius de tals infraccions, i també la identitat de l'infractor”.

De la qual cosa es dedueix que, en efecte, serà en el moment de la finalització del procediment administratiu, i quan aquest concloga amb una sanció ferma, quan serà procedent fer-la pública, sense que arribats a aqueix punt siga objectable donar publicitat a la identitat de l'infractor. O com es va assenyalar en la resolució avantdita, “S'haurà de tindre en compte que la sanció ha de ser ferma en la via administrativa i que en cas de coincidir el nom comercial amb la identitat d'un titular que siga persona física, les sancions han d'haver sigut sotmeses, prèviament, a publicitat per acord de l'òrgan competent. S'ha de tindre en compte que, en cap cas, es podrà proporcionar informació relativa al DNI o NIF del titular del local, d'acord amb el que s'estableix en la disposició addicional setena de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals”.

Nové. Dit això, és procedent abordar el que constitueix la principal singularitat d'aquest cas respecte del que va motivar la Resolució 31 (2020), que és el seu àmbit territorial d'afectació i, en estreta relació amb això, la identitat de l'administració requerida. En efecte, mentre que la reclamació que va motivar aquella resolució es projectava sobre l'àmbit d'un municipi de la Comunitat Valenciana i es dirigia al seu ajuntament, la present es projecta sobre la totalitat dels municipis d'aquesta comunitat – 542, com és sabut– i es dirigeix a la Direcció General de Salut Pública i Addiccions, sent idèntic el marc temporal de referència en ambdues reclamacions: els quaranta-dos mesos que van de gener de 2016 a juny de 2019.

Aquestes dades numèriques –quaranta-dos mesos d'activitat inspectora en els bars; restaurants; cafeteries; discoteques; pubs; clubs; menjadors; cafeteries i bars d'hospitals, clíniques i altres centres mèdics, centres públics, centres educatius (col·legis, universitats, col·legis majors, instituts, guarderies....) i altres locals de restauració o alimentació, repartits entre els 542 municipis de la comunitat –, units a l'exhaustivitat de les dades obtingudes –nom, adreça any d'obertura del local, epígrafs d'activitat, data, naturalesa i objecte de la inspecció, resultat d'aquesta, deficiències o incompliments trobats “detallats tots ells en la categoria més concreta existent”, la puntuació obtinguda en el sistema de valoració de les inspeccions municipals que es realitzen “al màxim nivell de desglossament”, el risc o freqüència amb què es categoritza aqueix local per a futures inspeccions, si les inspeccions han proposat sancions a aqueix local, si ha acabat havent-ne i quines han sigut (data, motiu i quantia)...– i a les precaucions exigides en els epígrafs anteriors per al seu lliurament –anonimització, consulta als afectats...– fan més que plausible l'objecció interposada per l'administració requerida en el sentit que “Sobre la base del tipus d'informació de què disposa aquesta direcció general, la informació que no necessita una reelaboració es troba publicada i disponible en modalitat en línia, però per a poder facilitar la informació tal qual s'ha sol·licitat s'hauria de fer una tasca enormement complexa, que comportaria unes anàlisis específiques a aquest efecte”.

I obliga en conseqüència a aplicar l'excepció prevista per l'article 18 de la Llei 19 (2013), segons el qual “s'inadmetran a tràmit, mitjançant una resolució motivada, les sol·licituds [...] relatives a informació per a la divulgació de la qual siga necessària una acció prèvia de reelaboració”.

I això per entendre, de conformitat amb l'article 47 del Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desenvolupament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, en matèria de transparència i de regulació del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, que és necessària una reelaboració:

- a) quan l'organisme o entitat haja d'elaborar estudis, investigacions, comparatives o anàlisis específiques a aquest 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, li resulte impossible proporcionar aquesta informació o li resulte molt onerosa.

Desé. Finalment, i encara que la qüestió no haja sigut suscitada per l'administració reclamada, aquest Consell no deixar córrer la conveniència de portar a col·lació una vegada més la seua ja consolidada opinió sobre l'abús del dret en les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública, que –si més no– ha quedat posada de manifest en les resolucions núm. 137 (2018), de 8 de novembre, i núm. 172 (2020), de 22 de desembre.

Com en aquelles dues ocasions, és impossible no estimar la concurrència en el cas d'aquesta reclamació de la condició d'abusiva. Per a això, és procedent recordar que l'article 49.2 del Decret 105/2017, de 28 de juliol, entén que “una sol·licitud té un caràcter abusiu quan persegueix clarament causar un perjudici o alteració il·legítims a l'òrgan o entitat a què es dirigeix o als seus titulars o dependents o hi ha desproporció entre la rellevància de la informació sol·licitada i el temps i els

recursos necessaris per a obtindre-la” –hipòtesi aquesta última clarament aplicable al cas–. Com també mereix tindre's en compte el Criteri interpretatiu 003/2016, del Consell [estatal], de transparència i bon govern, que [...] tocant a l'abús de dret, estableix que una sol·licitud pot entendre's abusiva “– Amb caràcter general, en aquells casos en què puga considerar-se inclosa en el concepte d'abús de dret recollit en l'article 7.2 del Codi Civil i avalat per la jurisprudència, això és: qualsevol acte o omissió que per la intenció de l'autor, pel seu objecte o per les circumstàncies en què es realitze sobrepassa manifestament els límits normals de l'exercici d'un dret”.

– Quan, de ser atesa, requerira un tractament que obligara a paraitzar la resta de la gestió dels subjectes obligats a subministrar la informació, impedit l'atenció justa i equitativa del seu treball i el servei públic que té encomanat, i així resulte d'acord amb una ponderació raonada basada en indicadors objectius”.

I també quan no poguera ser subsumida en cap de les finalitats per a les quals va nàixer la Llei de transparència, que són les de:

- Sotmetre a escrutini l'acció dels responsables públics.
- Conèixer com es prenen les decisions públiques.
- Conèixer com es manegen els fons públics.
- Conèixer sota quins criteris actuen les institucions públiques.

Pel que fa a això, i fins i tot sense oblidar la generositat amb la qual la Llei de transparència regula el dret d'accés a la informació pública, posant-lo a la disposició del ciutadà sense necessitat que aquest explicite les motivacions que el mouen, ni que acredite en representació de qui actua, ni que se li exigisca el pagament de cap cànon per la seua activació, la veritat és que la total absència de justificació en la instància per la qual se sol·licita l'accés a tan gran cúmul d'informació, impedeix a aquest Consell discernir si ens trobem davant d'una pretensió emparada en la defensa d'un interès públic legítim i emparable, o en un pur capritx del reclamant, la qual cosa al seu torn impedeix valorar la pretensió del reclamant amb el plus de legitimitat que li proporcionaria el fet de trobar-se adreçada a l'assoliment d'algun dels fins esmentats en el criteri interpretatiu esmentat més amunt.

RESOLUCIÓ

Atenent els antecedents i fonaments jurídics descrits, la Comissió Executiva del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, acorda:

Desestimar la reclamació presentada davant aquest Consell pel Sr. [REDACTED] n contra la Direcció General de Salut Pública i Addiccions de la Generalitat Valenciana amb data de 15 de juny de 2020.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es podrà 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 comptats des de l'endemà de la seua notificació, de conformitat amb el que s'estableix en 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