

Expediente núm. 99/2020
Resolución núm. 62/2021

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

COMISIÓN EJECUTIVA:

Presidente: D. Ricardo García Macho:
Vocales: Dña. Emilia Bolinches Ribera
D. Lorenzo Cotino Hueso.
D. Carlos Flores Juberías (ponente)
Sofía García Solís

En Valencia, a 22 de marzo de 2021

En respuesta a la reclamación presentada por D. [REDACTED] al amparo del artículo 24 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana mediante escrito presentado ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana en fecha 15 de junio de 2020, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana adopta la siguiente

RESOLUCIÓN:

ANTECEDENTES

Primero. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente de este caso, D. [REDACTED] dirigió a este Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana un escrito con fecha de 15 de junio de 2020, y número de registro GVRTE/2020/891144, manifestando su desacuerdo con la inadmisión, mediante Resolución de fecha 28 de febrero de 2020 de la Directora General de Salud Pública y Adicciones, Referencia DGSPA/SGSALSP/OG/SA/FZ, de una previa solicitud suya de acceso a la información pública presentada ante la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública el 29 de enero de 2020, con número de registro GVRTE/2020/141626, en la que se solicitaba

“los resultados detallados de todas y cada una de las inspecciones sanitarias y/o higiénicas hechas en bares, restaurantes, cafeterías, discotecas, pubs, clubs, comedores, cafeterías y bares de hospitales, clínicas y otros centros médicos, centros públicos, centros educativos (colegios, universidades, colegios mayores, institutos, guarderías....) y otros locales de restauración o alimentación de la comunidad [...] entre enero de 2016 y junio de 2019, ambos meses incluidos. Pido que la información para cada inspección incluya: tipo de local donde se ha hecho, (bar, restaurante, discoteca...), nombre del local, epígrafes de actividad del local, fecha de la inspección, dirección del local, año de apertura del local, sobre qué era la inspección, si era programada o por qué se realizaba sino, resultado de la inspección (favorable, favorable condicionado, desfavorable, suspenso, aprobado...), las deficiencias o incumplimientos encontrados detallados todos ellos en la categoría más concreta existente; la puntuación obtenida en el sistema de valoración de las inspecciones municipales que se realizan al máximo nivel de desglose, el riesgo o frecuencia con que se categoriza ese local para futuras inspecciones, si las inspecciones han propuesto sanciones a ese local, si las ha acabado habiendo y cuales han sido (fecha, motivo y cuantía). Del mismo modo, solicito saber el número de locales cerrados por la Administración, la fecha en que se cerró, el por qué y el nombre y dirección del local; Solicito también copia del protocolo de inspección de este tipo de locales (bares, restaurantes y otros locales de restauración) por parte de la Administración”.

Segundo. Al objeto de brindar una respuesta adecuada a la solicitud del reclamante, con fecha de 18 de junio de 2020 se procedió a conceder trámite de audiencia a la administración requerida, instándole a formular las alegaciones que considerara oportunas respecto de las cuestiones referidas, así como a facilitar a este Consejo cualquier información relativa al asunto que pudiera resultar relevante. Escrito que el la Sra. Directora General de Salud Pública y Adicciones de la Generalitat Valenciana contestó mediante otro, firmado en fecha 14 de julio de 2020, en el que se hicieron patentes los puntos de vista de esa administración.

Tercero. Efectuada la deliberación del asunto en la sesión de la fecha de esta Comisión Ejecutiva, y sin que haya sido posible cumplir el plazo oportuno debido a las carencias estructurales de este órgano, 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, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno es el órgano competente para resolver las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información pública, con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Segundo.- Asimismo, es indiscutible que la administración destinataria de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso –la Dirección General de Salud Pública y Adicciones de la Generalitat Valenciana– se halla sujeta a las exigencias de la citada Ley en virtud de lo dispuesto en su art. 2.1.a).

Tercero.- En tercer lugar, y dado que el art. 11 de la Ley 2/2015 establece asimismo que “Cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, tiene derecho de acceso a la información pública, mediante solicitud previa y sin más limitaciones que las contempladas en la ley. Para el ejercicio de este derecho no será necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.”

Cabe concluir que el Sr. ██████████ se halla igualmente legitimado para instar la acción garantista de este Consejo a los efectos de suprir la inacción de la administración pública reclamada.

Cuarto.- Por último, cabe estimar que la información solicitada constituye información pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, según el cual se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de la Administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Quinto.- Establecido lo cual solo resta valorar si la respuesta negativa proporcionada por la administración requerida estuvo fundada en Derecho en cuanto a su fondo y a su forma o si –por el contrario– la reclamación del Sr. ██████████ debiera prosperar.

De entrada, procede recordar que el Decreto Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de la Comunitat Valenciana dispone en su artículo 17.1 que:

“Las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana, en el ámbito de sus competencias, deben velar para que las diferentes empresas y profesionales que intervienen en la puesta en el mercado de bienes y servicios, dentro de los límites de su actividad, cumplan con sus obligaciones generales y específicas para la protección de la salud y seguridad de las personas consumidoras y usuarias en los términos de la legislación aplicable, y en especial con los siguientes deberes:

a) Poner en conocimiento previo de las personas consumidoras y usuarias y del resto de la cadena de distribución, por medios adecuados, los riesgos susceptibles de provenir de una utilización previsible de los bienes y servicios, habida cuenta de su naturaleza, características, duración y de las personas a las

que van destinados, teniendo en cuenta la existencia de colectivos de personas consumidoras y usuarias de especial protección definidos en el artículo 6.

4. Las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana, atendiendo a la naturaleza y gravedad de los riesgos detectados, deben informar a las personas consumidoras y usuarias y a sus asociaciones, sobre los bienes o servicios afectados, los riesgos o irregularidades existentes y, en su caso, las medidas adoptadas, así como sobre las precauciones procedentes, tanto para protegerse del riesgo como para conseguir su colaboración en la eliminación de sus causas”.

También la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunidad Valenciana contempla en su artículo 33.7 que

“Las actuaciones y programas de seguridad alimentaria incorporarán la lucha contra el fraude alimentario y la defensa de los intereses de las personas consumidoras en ese ámbito”.

Normas las dos que obligan a admitir –de una parte– la existencia de cauces predeterminados, y perfectamente operativos, para que las administraciones públicas –en especial las sanitarias– de la Comunidad Valenciana hagan llegar a los consumidores y usuarios y a sus asociaciones, toda aquella información que estimen pertinente sobre aquellos los bienes o servicios que puedan comportarles algún riesgo o sobre las irregularidades existentes y, en su caso, las medidas adoptadas y las precauciones procedentes.

Sexto.- A este respecto –y como la administración reclamada oportunamente alegó– debería tenerse en cuenta que el artículo 8.1 del Reglamento (UE), 2017/625, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, establece que las autoridades competentes garantizarán que no se divulgue a terceros la información obtenida en el desempeño de sus funciones en el contexto de los controles oficiales y otras actividades oficiales que, por su naturaleza, estén amparadas por el secreto profesional con arreglo a la legislación nacional o de la Unión. Y que el artículo 8.3 de ese mismo código establece que

“a menos que exista un interés público superior para la revelación de información amparada por el secreto profesional tal como se contempla en el apartado 1, y sin perjuicio de las situaciones en las que la legislación de la Unión o nacional la exija, esa información incluirá los datos cuya revelación sería perjudicial para:

- a) el objetivo de las actividades de inspección, investigación o auditoría;
- b) la protección de los intereses comerciales de un operador o de cualquier otra persona física o jurídica,
- o
- c) la protección de procesos judiciales y de servicios de asesoramiento jurídico.

Es cierto que acto seguido el artículo 8.5 de ese mismo Reglamento establece que las obligaciones de confidencialidad en él establecidas “no impedirán que las autoridades competentes publiquen o pongan de otra forma a disposición del público información sobre el resultado de los controles oficiales relativos a operadores individuales”, pero lo hace advirtiendo de que ello solo podrá suceder

“siempre que, sin perjuicio de las situaciones en las que la legislación de la Unión o nacional exija la revelación, se cumplan las siguientes condiciones:

- a) que el operador interesado tenga la posibilidad de presentar sus observaciones sobre la información que la autoridad competente se proponga publicar o poner de otra forma a disposición del público, con anterioridad a su publicación o su puesta a disposición teniendo en cuenta la urgencia del caso, y
- b) que en la información que se publique o se ponga de otra forma a disposición del público se tengan en cuenta las observaciones presentadas por el operador interesado o que esa información se publique o se ponga a disposición junto con dichas observaciones.

Séptimo.- Adicionalmente, y a fin de dilucidar la respuesta adecuada al presente caso, convendría traer a colación también lo que este Consejo ya tuvo la oportunidad de decir en su Resolución 31 (2020), dictada con ocasión de una reclamación de contenido prácticamente idéntico a la actual solo que dirigida al Ayuntamiento de Valencia y circunscrita, por tanto, al ámbito geográfico más reducido de la ciudad de Valencia, frente al de la Comunidad Valenciana en su conjunto que es objeto de esta nueva

reclamación.

En esa ocasión, este Consejo optó valorar, en primer lugar, si la información solicitada era susceptible de contener o no datos de carácter personal, dado que la solicitud planteada por el reclamante no solo exigía conocer cifras globales respecto del tipo de establecimiento inspeccionado, fechas o resultados de la visita, sino que solicitaba que dicha información le fuese proporcionada sin anonimizar. Exigencia ésta que no ha desaparecido del todo en el presente caso ya que aunque el reclamante obvia la exigencia de que se le proporcione el CIF de la empresa inspeccionada, sigue demandando conocer el nombre del local en cuestión y su dirección. Así, en esa ocasión este Consejo sostuvo que

Visto lo establecido por el Reglamento general de Protección de Datos, según el cual “se entenderá por datos personales toda la información sobre una persona física identificada o identificable, considerándose como persona física toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica o cultural de dicha persona”, entendemos que será necesario realizar una distinción respecto de si los datos que figuran en dicha documentación corresponden a personas físicas o jurídicas. Por lo tanto, si en la documentación solicitada aparecen exclusivamente datos correspondientes a personas jurídicas, no será de aplicación a las mismas lo establecido por la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre de Protección de Datos Personales, ni lo establecido por el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, no siendo necesario anonimizarlas,

De lo cual se dedujo, y se deduce también ahora, que si los informes de las inspecciones reclamadas contuvieran datos correspondientes a personas físicas, sí sería necesario llevar a cabo la anonimización de los mismos, en virtud de lo establecido por el artículo 15.4 de la Ley Orgánica 3/2018, como también en caso de que figuraran en el expediente datos personales del inspector que ha llevado a cabo la actuación.

Octavo.- Adicionalmente, y en cuanto al apartado de la solicitud relativo a la propuesta de incoación de expedientes sancionadores y al resultados de los mismos, como consecuencia de cada una de las inspecciones sanitarias y/o higiénicas realizadas, en esa ocasión este Consejo sostuvo, y ahora sostiene también, que sería preciso tener en cuenta lo establecido en el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en concreto, garantizar que

“Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.”

En un sentido similar resulta a su vez pertinente a este respecto la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, que en su artículo 61.3, establece que

“Las autoridades competentes podrán publicar, una vez firmes, las sanciones impuestas por las infracciones cometidas, los hechos constitutivos de tales infracciones, así como la identidad del infractor”.

De lo que se deduce que, en efecto, será a la finalización del procedimiento administrativo, y cuando éste concluya con una sanción firme, cuando procederá hacer pública la misma, sin que llegados a ese punto sea objetable publicitar la identidad del infractor. O como se señaló en la resolución antecitada

“Deberá tenerse en cuenta que la sanción debe ser firme en vía administrativa y que en caso de coincidir el nombre comercial con la identidad de un titular que sea persona física, las sanciones deben haber sido sometidas, previamente, a publicidad por acuerdo del órgano competente. Se debe tener en cuenta que, en ningún caso, se podrá proporcionar información relativa al DNI o NIF del titular del local, conforme a lo establecido en la Disposición adicional séptima de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales”.

Noveno. - Dicho esto, procede abordar lo que constituye la principal singularidad de este caso respecto del que motivó la Resolución 31 (2020), que es su ámbito territorial de afectación y, en estrecha relación

con ello, la identidad de la administración requerida. En efecto, mientras que la reclamación que motivó aquella Resolución se proyectaba sobre el ámbito de un municipio de la Comunidad Valenciana e iba dirigida a su ayuntamiento, la presente se proyecta sobre la totalidad de los municipios de esta Comunidad –542, como es sabido– y se dirige a la Dirección General de Salud Pública y Adicciones, siendo idéntico el marco temporal de referencia en ambas reclamaciones: los cuarenta y dos meses que van de enero de 2016 a junio de 2019.

Estos datos numéricos –cuarenta y dos meses de actividad inspectora en los bares, restaurantes, cafeterías, discotecas, pubs, clubs, comedores, cafeterías y bares de hospitales, clínicas y otros centros médicos, centros públicos, centros educativos (colegios, universidades, colegios mayores, institutos, guarderías...) y otros locales de restauración o alimentación, repartidos entre los 542 municipios de la comunidad –, unidos a la exhaustividad de los datos recabados –nombre, dirección año de apertura del local, epígrafes de actividad, fecha, naturaleza y objeto de la inspección, resultado de la misma, deficiencias o incumplimientos encontrados “detallados todos ellos en la categoría más concreta existente”; la puntuación obtenida en el sistema de valoración de las inspecciones municipales que se realizan “al máximo nivel de desglose”, el riesgo o frecuencia con que se categoriza ese local para futuras inspecciones, si las inspecciones han propuesto sanciones a ese local, si las ha acabado habiendo y cuales han sido (fecha, motivo y cuantía)...– y a las precauciones exigidas en los epígrafes anteriores para su entrega –anonimización, consulta a los afectados...– hacen más que plausible la objeción interpuesta por la administración requerida en el sentido de que

“En base al tipo de información de la que dispone esta Dirección General, la información que no necesita una reelaboración se encuentra publicada y disponible de manera online, pero para poder facilitar la información tal cual se ha solicitado se debería realizar una tarea enormemente compleja, que conllevaría unos análisis específicos al efecto”

Y obliga en consecuencia a aplicar la excepción prevista por el artículo 18 de la Ley 19 (2013), según el cual “se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes [...] Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”

Y ello por entender, de conformidad con el artículo 47 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que es menester una 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.

Décimo. - Por último, y aunque la cuestión no haya sido suscitada por la administración reclamada, este Consejo no puede pasar por alto la conveniencia de traer a colación una vez más su ya consolidada opinión sobre el abuso del Derecho en las reclamaciones en materia de acceso a la información pública, que –cuando menos– ha quedado puesta de manifiesto en las Resoluciones núm. 137 (2018), de 8 de noviembre, y 172 (2020) de 22 de diciembre.

Como en aquellas dos ocasiones, es imposible no estimar la concurrencia en el caso de la presente reclamación de la condición de abusiva. Para ello procede recordar que el artículo 49.2 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, entiende que “una solicitud tiene un carácter abusivo cuando persigue claramente causar un perjuicio o alteración ilegítimos al órgano o entidad a la que se dirige o a sus titulares o dependientes o existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla” –hipótesis esta última claramente aplicable al caso–. Como también merita tenerse en cuenta el Criterio Interpretativo 003/2016, del Consejo [estatal] de Transparencia y Buen Gobierno, que [...] en lo tocante al abuso de Derecho, establece que una solicitud puede entenderse abusiva

“– Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: Todo

acto u omisión que por la intención del autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”

– Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada basada en indicadores objetivos”

Y también cuando no pudiera ser subsumida en ninguna de las finalidades para las que nació la Ley de Transparencia, que son las de

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

A este respecto, y aun sin olvidar la generosidad con la que la Ley de Transparencia regula el derecho de acceso a la información pública, poniéndolo a disposición del ciudadano sin necesidad de que éste explicite las motivaciones que le mueven, ni que acredite en representación de quien obra, ni que se le exija el pago de canon alguno por su activación, lo cierto es que la total ausencia de justificación en la instancia por la que se solicita el acceso a tamaño cúmulo de información, impide a este Consejo discernir si nos hallamos ante una pretensión amparada en la defensa de un interés público legítimo y amparable, o en un puro capricho del reclamante, lo que a su vez impide valorar la pretensión del reclamante con el plus de legitimidad que le proporcionaría el hecho de hallarse enderezada al logro de alguno de los fines mencionados en el Criterio Interpretativo arriba citado.

RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, acuerda

Desestimar la reclamación presentada ante este Consejo por D. [REDACTED] contra la Dirección General de Salud Pública y Adicciones de la Generalitat Valenciana con fecha de 15 de junio de 2020.

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 Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 46 de 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