

Resolución RT/0034/2020

N/REF: RT/0034/2020

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Consejería de Sanidad/ Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Información solicitada: Inspecciones higiénico- sanitarias 2016-2019.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente el reclamante solicitó el 18 de noviembre de 2019 a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“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 Castilla La Mancha (cualquier tipo de local o lugar según un epígrafe de actividad que la Administración realice inspecciones higiénico-sanitarias y que el local distribuya comida al consumidor final) 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

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

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, 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 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”.

2. Ante la ausencia de respuesta a su solicitud, el reclamante interpuso reclamación en virtud de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, mediante escrito al que se dio entrada en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el 20 de enero de 2020.
3. Iniciada la tramitación, con fecha 23 de enero de 2020, este organismo dio traslado del expediente a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a fin de que se formularan las alegaciones que se considerasen necesarias por parte del órgano competente. Mediante escrito de 19 de febrero de 2020 se presentaron las siguientes alegaciones:

“(....)

En fecha 18 de noviembre de 2019 se recibió la solicitud de información. Se solicitó informe a la Dirección General de Salud Pública al entender que era el órgano competente que disponía de la información. Ante un informe de la Dirección General que no atendía a todos los aspectos de la solicitud se volvió a requerir informe a la Dirección General. A este nuevo requerimiento, que se comunicó también al interesado, es al que hace referencia el ahora reclamante interpretando que refleja la obligación de dar la información. La Dirección General envió un nuevo informe contestando a todos los aspectos de la solicitud y en el que argumentaba los motivos de inadmisión de la solicitud. En consecuencia, el día 6 de febrero de 2020 se dictó la resolución de inadmisión de la solicitud. Los argumentos incluidos en la resolución justifican su adecuación a la normativa vigente. Dado que el interesado no se ha dado de alta en la plataforma de notificaciones electrónicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se ha procedido a enviarle la respuesta con la información adjunta al correo electrónico que aportó el mismo.

Mediante resolución de la Secretaría General de Sanidad de 6 de febrero de 2020 se resuelve lo siguiente:

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

Primero - Entre la distinta información requerida, desea conocer la puntuación obtenida en el sistema de valoración de las inspecciones municipales que se realizan. A este respecto es necesario señalar que la Dirección General de Salud Pública de esta Consejería desconoce dicha información por no ser competente.

Segundo.- Además de lo anterior, no es posible el acceso a la información solicitada específicamente por [REDACTED], dado que los procedimientos y formularios habilitados para el registro sanitario de establecimientos no recogen el nombre del local (entendiendo por tal el nombre comercial de los establecimientos), el tipo de local en los términos solicitados o el año de apertura del local (en los términos descritos); al no ser datos de información obligatoria conforme a lo establecido en el artículo 6 del Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos.

Tercero: Actualmente la Dirección General de Salud Pública cuenta con una herramienta informática en la que constan los establecimientos a los que se refiere la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de tasas y precios públicos de Castilla-La Mancha, y otras medidas tributarias. Siguiendo lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, las comunicaciones con los operadores de la empresa alimentaria se realizan con las personas titulares o sus representantes, no siendo necesario, por tanto, el campo referido al nombre del negocio, entendiendo por tal el nombre comercial. Para poder dar respuesta al interesado, la Dirección General tendría que dar un nuevo tratamiento a los procedimientos de registro actuales, en lo referido a la información obligada que deben comunicar los operadores de la empresa alimentaria. Ha de tenerse en cuenta, que la modificación de los procedimientos y las herramientas informáticas que los sustentan, están sujetos a cuestiones organizativas, funcionales y presupuestarias, no siempre dependientes de la Dirección General.

Cuarto- Entendemos que la información solicitada no se refiere exclusivamente a datos estadísticos, que podrían ser entregados –excluyendo los datos que ya hemos señalado que no están a disposición de la Dirección General- al solicitante, sino que requiere extracción de la información caso por caso de los documentos físicos obrantes en todos los expedientes de las inspecciones de cuatro años. Esto supone un caso claro y evidente de reelaboración, que incapacitaría por un tiempo importante que los necesarios servicios administrativos se continuaran prestando simultáneamente.

Por ello, se entiende que el desconocimiento de alguno de los datos solicitados y la necesaria reelaboración de la restante información solicitada, suponen la aplicación de los apartados c) y d) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, procediendo la inadmisión anteriormente aludida.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta⁴ de la LTAIBG, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. A estos efectos, su artículo 12⁶ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución⁷ y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG⁸ se define la *“información pública”* como

“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

En función de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

La información solicitada constituye información pública en la medida en que se trata de información que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, un órgano de una administración autonómica, quien la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene legalmente encomendadas.

4. El reclamante ha solicitado “resultados detallados de todas y cada una de las inspecciones sanitarias y/o higiénicas hechas en bares, restaurantes, cafeterías.....”. Dentro de esas inspecciones sanitarias y/o higiénicas el reclamante solicita un elevado número de informaciones, algunas de las cuales, según afirma la Secretaría General de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (en adelante JCCLM), no se encuentran disponibles, razón por la cual la solicitud fue inadmitida.

Antes de entrar a analizar las informaciones que no pueden aportarse este Consejo desea realizar una consideración de carácter general sobre la inadmisión a trámite de la solicitud que da origen a esta reclamación. En opinión de este Consejo, no resulta apropiado inadmitir una solicitud de información cuando una o varias informaciones solicitadas no puedan ponerse a disposición de la persona interesada. Para estos casos resulta más beneficioso para el solicitante, y más acorde con lo dispuesto en la LTAIBG, proceder a una estimación parcial de la solicitud y aportar los datos o documentos que se encuentren disponibles. De esta manera el solicitante dispondrá de parte de la información solicitada, podrá tratarla y estudiarla; todo ello sin perjuicio de que pueda reclamar ante este Consejo por estar disconforme al no haber recibido toda la información requerida.

Realizada esta precisión, la primera de las cuestiones sobre las que se afirma no disponer de la información es la referida a las puntuaciones obtenidas en el sistema de valoración de las inspecciones municipales. Esta afirmación resulta difícilmente rebatible por parte de este Consejo, en la medida en que se trata de inspecciones que dependen de las autoridades municipales y por lo tanto la administración autonómica no tiene por qué disponer de información al respecto. Consecuentemente, procede desestimar la reclamación en relación con esta información al no disponer de ella la administración autonómica.

El siguiente punto sobre el cual la JCCLM afirma no disponer de información es el que atañe al *“nombre del local (entendiendo por tal el nombre comercial de los establecimientos), el tipo de local en los términos solicitados o el año de apertura del local”*, al no ser datos de obligada comunicación para los operadores de las empresas alimentarias en el procedimiento de registro que recoge el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos. Para proporcionar esta información sería necesario llevar a cabo una acción previa de reelaboración, es decir, concurriría una de las

causas de inadmisión que establece el artículo 18⁹ de la LTAIBG, en concreto la descrita en su apartado 1. c).

El artículo 6¹⁰ del Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, regula el “*procedimiento para la inscripción, modificación y cancelación registral de las empresas y establecimientos alimentarios*”. Este artículo establece la comunicación previa como condición para el registro y el inicio de la actividad, y la necesidad de aportar la siguiente información por parte del operador de la empresa: “*su nombre o razón social, el NIF, NIE o CIF, el objeto de todas sus actividades y la sede del establecimiento o, en el caso de empresas que no posean ningún establecimiento, el domicilio social*”.

Los operadores de empresa alimentaria aparecen definidos, si bien con el término explotador de empresa alimentaria, como “*las personas físicas o jurídicas responsables de asegurar el cumplimiento de los requisitos de la legislación alimentaria en la empresa alimentaria bajo su control*”, en el Reglamento (CE) no 178/2002¹¹ del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

Según el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, el operador aporta el nombre o razón social de la empresa o establecimiento alimentario. A juicio de este Consejo, con la expresión “su nombre o razón social”, la norma pretende incluir tanto los supuestos en que el negocio esté a cargo de un empresario individual que no haya constituido una persona jurídica -que necesariamente tendrá que aportar “su nombre”-, como aquellos casos en los que sí se ha constituido una sociedad -en los que existe una “razón social” o denominación de la sociedad-. Así parece haberlo interpretado también la administración, que, según indica, no recaba el nombre comercial de estos negocios en el procedimiento de inscripción.

No obstante, a pesar de no obtener el nombre comercial con la inscripción de la empresa, parece que la Consejería de Sanidad sí lo recaba a raíz de otros procedimientos, como el pago de tasas: “*actualmente la Dirección General de Salud Pública, cuenta con una herramienta informática, en la que constan los establecimientos a los que se refiere la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de tasas y precios públicos de Castilla-La Mancha, y otras medidas tributarias*”. En concreto, una de las tasas que regula esta Ley es la de inspección sanitaria de locales.

La intención de la solicitud es identificar sobre qué negocios se han realizado inspecciones. En este sentido resulta difícil de entender cómo la JCCLM no puede aportar ninguna información al reclamante sobre el nombre del local, cuando dispone de la información que se suministra

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-4293#a6>

¹¹ <https://www.boe.es/doue/2002/031/L00001-00024.pdf>

en virtud del Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, que es de suponer que en ocasiones corresponderá con el nombre del local o establecimiento. Y además, en el caso de que no conste ese nombre, dispone de la información contenida en la herramienta informática en la que constan los establecimientos a los que se refiere la Ley 9/2012, de 29 de noviembre.

La JCCLM argumenta que proporcionar la información solicitada supondría tener que llevar a cabo una acción previa de reelaboración. Sobre esta causa de inadmisión este Consejo se ha aprobado el criterio interpretativo CI/007/2015¹², de 12 de noviembre. En este criterio se señala lo siguiente:

“Debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Así, por una parte, si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”. Por otra parte, esta causa de inadmisión puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

También la jurisdicción contencioso-administrativa ha tenido ocasión de delimitar el alcance de esta causa de inadmisión. En primer lugar, cabe recordar que, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 señala en su Fundamento de Derecho Sexto que la causa de inadmisión de las solicitudes de información contemplada en el artículo 18.1.c) “no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información”. De hecho, el propio artículo 18 establece la necesidad de resolución motivada para su aplicación. En segundo lugar, a esta necesidad de motivar la concurrencia de la causa de inadmisión de referencia, cabe añadir que su aplicación ha de tener en cuenta, además, la configuración del derecho de acceso a la información pública “como un auténtico derecho público subjetivo” derivado de los artículos 12 y 13 de la LTAIBG que precisa una aplicación estricta y no extensiva, según se contempla en el Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia núm. 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid.

¹² https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

Por último, hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017:

“(...) Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia”.

En el caso de esta reclamación, se infiere de lo alegado por la administración que el nombre comercial de los negocios no se obtiene junto con el resto de datos identificativos necesarios para el registro de la empresa, sino que se recaba a partir de otros procedimientos, como el pago de tasas. De esta forma, la administración debe recopilar la información procedente de distintos procedimientos para facilitársela al reclamante. Este Consejo considera que esa recopilación, si bien puede ser compleja de realizar, no puede identificarse con la necesidad de reelaborar una información, pues consiste en la agregación de datos que están disponibles. De considerarlo como reelaboración, se estaría excluyendo del derecho de acceso una buena parte de la información pública, puesto que es difícil que a la hora de conceder acceso a determinada información, no sea necesario realizar en la mayoría de los casos una mínima tarea de recopilación.

Por lo que respecta al tipo de local y al año de apertura, la JCCLM afirma no disponer de esos datos y este Consejo ignora si ellos se encuentran recogidos en otras aplicaciones informáticas, como sí que parece suceder con el nombre de los establecimientos. Es posible que en algún caso se pueda deducir el tipo de local del nombre del establecimiento, pero habrá otros casos en que esa deducción no podrá realizarse. A la vista de la ausencia de más información al respecto y teniendo en cuenta que la JCCLM asegura no disponer de esos datos este Consejo acepta esta explicación y considera que no es necesario que se aporten aquéllos al reclamante.

Con respecto al resto de datos solicitados (por ejemplo, fecha de la inspección, resultado de la inspección, deficiencias o incumplimientos encontrados, etc) este Consejo entiende que la administración sí dispone de ellos al no haber indicado expresamente lo contrario y al afirmar que existen datos estadísticos que está en condiciones de aportar. Nada se ha contestado tampoco en relación con la copia del protocolo de inspección de los locales, por lo que este Consejo entiende igualmente que existe este documento y que puede ser puesto a disposición del reclamante.

En conclusión, a la vista de lo argumentado en los párrafos anteriores este Consejo considera que procede estimar esta reclamación y que se debe aportar al reclamante la mayor parte de la

información solicitada. No obstante, se recuerda que otras administraciones han proporcionado esos datos a quienes los han solicitado, motivo por el cual este Consejo considera positivo que, en este caso, la JCCLM los incorpore para el futuro para poder estar en condiciones de atender solicitudes de derecho de acceso con un nivel de detalle al menos igual al requerido por el [REDACTED] en el supuesto de esta reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por constituir su objeto información pública en virtud de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a que, en el plazo máximo de treinta días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- 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 Castilla La Mancha (cualquier tipo de local o lugar según un epígrafe de actividad que la Administración realice inspecciones higiénico-sanitarias y que el local distribuya comida al consumidor final) entre enero de 2016 y junio de 2019, ambos meses incluidos. En concreto deberán aportarse los siguientes datos:
 - o Nombre del local.
 - o Dirección del local
 - o Actividad del local.
 - o Fecha de la inspección.
 - o Objeto de la inspección, si se trataba de una inspección programada o el motivo de su realización.
 - o Resultado de la inspección.
 - o Deficiencias o incumplimientos encontrados, detallados todos ellos en la categoría más concreta existente.
 - o Riesgo o frecuencia con que se categoriza ese local para futuras inspecciones.

- En su caso, sanciones propuestas al local, indicando la clase de sanción, fecha y cuantía.
 - Número de locales cerrados por la Administración, con indicación de la fecha de cierre, el motivo, el nombre y dirección del local.
 - Copia del protocolo de inspección de este tipo de locales (bares, restaurantes y otros locales de restauración) por parte de la administración autonómica.
- **TERCERO: INSTAR** a la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a que, en el plazo máximo de treinta días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1¹³, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2¹⁴ de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c)¹⁵ de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>