

R2020000255

Resolución desestimatoria sobre solicitud de información a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca relativa a convalidaciones de titulaciones de buceo profesional tramitadas por la Comunidad Autónoma de Canarias.

Palabras clave: Gobierno de Canarias. Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca. Información en materia de procedimientos y servicios. Convalidación de títulos.

Sentido: Desestimatoria.

Origen: Resolución de inadmisión.

Vista la reclamación tramitada en el Servicio de Reclamaciones y Asuntos Generales contra la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, y teniendo en cuenta los siguientes,

ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 1 de septiembre de 2020 se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reclamación de [REDACTED], al amparo de lo dispuesto en los artículos 52 y siguientes de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública (en adelante, LTAIP), contra la Resolución de la Dirección General de Pesca, de 15 de julio de 2020, por la que se inadmite su solicitud de información relativa a las **convalidaciones de titulaciones de buceo profesional tramitadas por la Comunidad Autónoma de Canarias**, de Buceador Instructor Profesional, Buceador de Media Profundidad y Buceador Profesional Básico, tramitados desde el año 2008 al año 2020.

Segundo.- En su solicitud el ahora reclamante manifestó haber recibido resolución de recurso de alzada (desestimatorio) relativo al procedimiento nº 1174/2020, de 8 de junio de 2020, de la Viceconsejería de Sector Primario, por la que se desestima el recurso de alzada por él interpuesto *de expedición de certificación de silencio administrativo positivo en el procedimiento de solicitud iniciado el 10 de octubre de 2018, de convalidación subacuática de Buceador Instructor Profesional y así como de expedición de la tarjeta de identidad profesional de Buceador Instructor Profesional*”.

Tercero.- El ahora reclamante solicitó la siguiente información:

“1. Título de Buceador Instructor Profesional: Desde el año 2008 al 2020.

- a. *Nº de identificación del título.*
- b. *Tipo de documento presentado para la acreditación de la titulación (certificado de examen, carné de buceo profesional, libreta de actividades subacuáticas, etc.).*
- c. *Fecha de emisión del documento del apartado b.*
- d. *Organismo o Comunidad Autónoma que certifica el documento citado en el apartado b.*

- e. *Especialidades profesionales acreditadas para la obtención del título de Buceador Instructor Profesional.*
- f. *Tipo de documento presentado para la acreditación de las citadas especialidades.*
- g. *Fecha de emisión del documento del apartado f.*
- h. *Organismo que lo acredita.*
- i. *Presentación del programa de estudios y calificaciones por parte del interesado y Organismo que lo emite.*

2. Título de Buceador Profesional de Media Profundidad: Desde el año 2008 al 2020.

- a. *Nº de identificación del título.*
- b. *Tipo de documento presentado para la acreditación de la titulación (certificado de examen, carné de buceo profesional, libreta de actividades subacuáticas, etc.).*
- c. *Fecha de emisión del documento del apartado b.*
- d. *Organismo o Comunidad Autónoma que certifica el documento citado en el apartado b.*
- e. *Especialidades profesionales acreditadas para la obtención del título de Buceador Instructor Profesional.*
- f. *Tipo de documento presentado para la acreditación de las citadas especialidades.*
- g. *Fecha de emisión del documento del apartado f.*
- h. *Organismo que lo acredita.*
- i. *Presentación del programa de estudios y calificaciones por parte del interesado y Organismo que lo emite.*

3. Título de Buceador Profesional de Pequeña Profundidad: Desde el año 2008 al 2020.

- a. *Nº de identificación del título.*
- b. *Tipo de documento presentado para la acreditación de la titulación (certificado de examen, carné de buceo profesional, libreta de actividades subacuáticas, etc.).*
- c. *Fecha de emisión del documento del apartado b.*
- d. *Organismo o Comunidad Autónoma que certifica el documento citado en el apartado b.*
- e. *Presentación del programa de estudios y calificaciones por parte del interesado y Organismo que lo emite.”*

Manifestando que “en ningún caso por mi parte solicito datos de carácter personal, en caso de que se diera algún dato de este tipo solicito la previa disociación de los mismos, para así cumplir con lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.”

Cuarto.- La resolución de la Dirección General de Pesca contra la que se presenta la reclamación recoge que a la anterior solicitud le sería de aplicación *“la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, así como normativa sectorial en materia de titulaciones subacuáticas profesionales en la Comunidad Autónoma de Canarias, dada por el Decreto 88/2008, de 29 de abril, por el que se establecen las condiciones que habilitan para la práctica del buceo profesional en la Comunidad Autónoma de Canarias y por la Orden departamental, de 15 de octubre de 2008, por la que se regulan las condiciones para la expedición y renovación de las tarjetas de identidad profesional para el ejercicio profesional de actividades subacuáticas.”*

Quinto.- La referida resolución, siguiendo la propuesta del Servicio de Estructuras Pesqueras, alega en sus consideraciones jurídicas las siguientes causas de inadmisión de la solicitud:

“PRIMERO.- Solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, art. 43.1.c):

Debido al periodo de tiempo que abarca la petición de información solicitada, desde el año 2008 al 2020, dicha información se encuentra almacenada en expedientes tramitados y archivados en soporte físico (papel), en los propios archivos obrantes en las sedes de la Dirección General de Pesca sitas en las provincias de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, como, en el caso de los expedientes más antiguos, en archivos generales fuera de la propia Dirección General.

Por otra parte, la labor de recabar los datos concretos y específicos solicitados de todos y cada uno de los expedientes afectados, que podrían estimarse en más de sesenta, sin poderse precisar a priori exactamente la cantidad al carecer una base de datos o herramienta informática capaz de generar la relación de expedientes que cumplan los requisitos en base a los parámetros estrictamente definidos por el interesado en su solicitud, requeriría una búsqueda manual individual de cada expediente, y su posterior análisis e interpretación de los documentos contenidos en ellos, careciendo, como se ha indicado, de medios técnicos para extraer y explotar la información concreta que se solicita.

En conclusión, la elaboración de la información solicitada con el fin exclusivo de atender la solicitud que nos ocupa, supondría una completa reelaboración de la información tal como se encuentra actualmente almacenada en los archivos

SEGUNDO.- Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley, art. 43.1.e)

En este sentido, la transcripción literal en el presente Informe de la prolija información demandada por ... no ha sido gratuita, habiéndose pretendido con ello poner de manifiesto, por exorbitante, el carácter abusivo y no justificado con la finalidad de transparencia de la norma, ya que la información solicitada está constituida por documentos aportados por terceros en procedimientos que únicamente incumben a sus derechos e intereses legítimos, sin trascendencia ni relevancia pública. Asimismo, resulta abusiva al solicitar la información contenida en la totalidad de los expedientes de convalidación de titulaciones subacuáticas

profesionales tramitados por este Centro Directivo desde la publicación y entrada en vigor la normativa reguladora, en el años 2008, hasta el presente momento, siendo así que, dado que tratándose de expedientes sobre una misma materia y regulados por un mismo procedimiento administrativo la documentación individualizada contenida en cada expediente sería básicamente la misma, con la única variación de fechas emisión y números de registro.

TERCERO.- *Que afecten a una pluralidad de personas cuyos datos personales pudieran revelarse con el acceso a la petición, en número tal que no sea posible darles traslado de la solicitud en el tiempo establecido para su resolución. Art. 43.1.f)*

Puesto que, como se ha indicado, la naturaleza de la información solicitada, se encuentra contenida en expedientes administrativos iniciados a solicitud de ciudadanos particulares, y puesto que, datos como datos concretos como números de título profesional, fechas y lugares concretos de realización de la formación, y comunidades autónomas de obtención del título, etc., podría incurrirse en la vulneración de la protección de los datos aportados por los interesados.

Por último, de acuerdo con el criterio manifestado por el Servicio de Estructuras Pesqueras la solicitud de información presentada por ..., en los términos planteados, incumpliría el principio que impone a las personas demandantes de información pública por el artículo 8 la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de ejercer su derecho de acceso conforme a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho.”

Sexto.- En base a los artículos 54 y 64 de la LTAIP se solicitó, el 24 de septiembre de 2020, el envío de copia completa y ordenada del expediente de acceso a la información, informe al respecto, así como cuanta información o antecedentes considerase oportunos. Como órgano responsable del derecho de acceso a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca se le dio la consideración de interesado en el procedimiento y la posibilidad de realizar las alegaciones que estimara convenientes a la vista de la reclamación.

Séptimo.- El 25 de septiembre de 2020, con registro número 2020-001738, se recibió en este Comisionado de Transparencia respuesta de la consejería, adjuntando copia del expediente así como el índice de documentos, en el que se incluye informe de 14 de julio de 2020 del Servicio de Estructuras Pesqueras en el que se exponen los motivos por los que se propone la inadmisión, que son los recogidos posteriormente en la resolución de 15 de julio de 2020 contra la que se reclama.

A tales antecedentes son de aplicación los siguientes,

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I.- El artículo 2.1.a) de la LTAIP indica que las disposiciones de esa ley serán aplicables a “a) La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias”. El artículo 63 de la misma Ley regula las funciones del comisionado o comisionada de Transparencia y Acceso a la

Información Pública e indica que ejercerá la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de las entidades y organismos relacionados en el artículo 2.1 de esta ley, así como de los cabildos insulares, ayuntamientos y entidades dependientes y vinculadas de los mismos.

II.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la LTAIP, contra la resolución, expresa o presunta de la solicitud de acceso podrá interponerse reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa. Los plazos para las respuestas a solicitudes de acceso y posibles reclamaciones ante el Comisionado de Transparencia se concretan en los artículos 46 y 53 de la LTAIP, que fijan un plazo máximo de un mes para resolver sobre la solicitud y de otro mes para interponer la reclamación, contándose desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. La reclamación se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con fecha 1 de septiembre de 2020. Toda vez que la resolución contra la que se reclama se notificó al reclamante el 4 de agosto de 2020, la reclamación se ha interpuesto en plazo.

III.- La LTAIP reconoce en su artículo 35 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. Conforme al artículo 5.b) de la referida LTAIP, se entiende por información pública “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 esta Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Es claro que la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información como el acceso a una información existente y en posesión del organismo que recibe la solicitud, ya sea porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

IV.- Examinado el contenido de la solicitud, esto es, acceso a la información de **convalidaciones de titulaciones de buceo profesional tramitadas por la Comunidad Autónoma de Canarias**, es evidente que estamos ante una petición de información claramente administrativa; se trata de documentación que obra en poder de un organismo sujeto a la LTAIP, elaborada en el ejercicio de sus funciones y que, por tanto, es información pública accesible.

V.- La entidad reclamada alega la aplicación del artículo 43.1.c) de la LTAIP, que, al igual que el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, recoge la posibilidad de inadmitir a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes “*relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*”.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015, aborda esta causa de inadmisión. A este respecto manifiesta que desde

el punto de vista literal reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración. 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 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al definir el derecho como “derecho a la información”.

Continúa el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno diciendo que el concepto de reelaboración como 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. Añadiendo que conviene diferenciar el concepto de reelaboración de otros supuestos como el de “información voluminosa” en cuyo caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que no sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

La aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, concluye el Consejo, “deberá adaptarse a los siguientes criterios:

- a) La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.
- b) La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.
- c) La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada.”

A este respecto el Director General de Pesca expresa que localizar la información solicitada *“requeriría una búsqueda manual individual de cada expediente, y su posterior análisis e interpretación de los documentos contenidos en ellos, careciendo, como se ha indicado, de medios técnicos para extraer y explotar la información concreta que se solicita.”*

VI.- También alega la consejería el carácter abusivo de la petición de información. Respecto al mismo el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dictó su Criterio Interpretativo CI/003/2016 en los siguientes términos: El artículo 18.1.e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición *“no esté justificada con la finalidad de*

la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

- A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y
- B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.
 - 1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:
 - 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 de su 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 tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
 - Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.
 - Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.
 - 2. Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA OCN LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo 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.

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuanto tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.
- Cuando tenga por objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o

penal o una falta administrativa.

Concluyendo, en relación a esta causa de inadmisión, que debe aplicarse de manera restrictiva y, cuando sea aplicable, habrá de expresar los motivos que lo justifiquen. En todo caso, la concurrencia de esta causa de inadmisión requiere la concurrencia de dos requisitos, debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley. Además, las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen esta causa de inadmisión deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente.

VII.- Alega también la administración reclamada que es de aplicación el límite establecido en el artículo 43.1.f), esto es, que la información solicitada afecta a una pluralidad de personas cuyos datos personales pudieran revelarse con el acceso a la petición, en número tal que no sea posible darles traslado de la solicitud en el tiempo establecido para su resolución y que el ahora reclamante incumple además el principio de buena fe e interdicción del abuso de derecho.

VIII.- Una vez estudiada la solicitud de acceso a la información, la resolución de inadmisión de la misma, el informe del jefe de servicio de Estructuras Pesqueras, las alegaciones del ahora reclamante y teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública no puede más que desestimar la reclamación presentada.

Ello no es óbice para que el ahora reclamante pueda realizar otra solicitud acotando la información interesada con objeto de no incurrir en causa de inadmisión y, en su caso, presentar una nueva reclamación si no obtiene respuesta o no está conforme con la misma; todo ello sin perjuicio del sentido estimatorio o desestimatorio que se dé a la reclamación, en función del estudio de los hechos y de la normativa que resulte aplicable

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 63 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública,

RESUELVO

Desestimar la reclamación presentada por [REDACTED] contra la Resolución de la Dirección General de Pesca, de 15 de julio de 2020, por la que se inadmite su solicitud de información relativa a las **convalidaciones de titulaciones de buceo profesional tramitadas por la Comunidad Autónoma de Canarias**, de Buceador Instructor Profesional, Buceador de Media Profundidad y Buceador Profesional Básico, tramitados desde el año 2008 al año 2020.

De acuerdo con el artículo 51 de la LTAIP, esta reclamación, que es plenamente ejecutiva, es sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo

112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución emanada de un órgano del Parlamento de Canarias y que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

EL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Daniel Cerdán Elcid

Resolución firmada el 25-02-2021


SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA