

R2022000252

Resolución estimatoria sobre solicitud de información a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca relativa a explotaciones ganaderas de producción y reproducción de porcino, bovino, avícola, ovino y caprino.

Palabras clave: Gobierno de Canarias. Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca. Dirección General de Ganadería. Registro de explotaciones ganaderas. Reelaboración. Protección de datos personas jurídicas. Aplicación restrictiva de límites al acceso a la información.

Sentido: Estimatorio.

Origen: Resolución estimatoria parcial.

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 27 de junio de 2021 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 Ganadería de 26 de mayo de 2022 que da respuesta a la solicitud formulada el 10 de mayo de 2022 y relativa a **las explotaciones ganaderas de producción y reproducción de porcino, bovino, avícola, ovino y caprino dadas de alta (activas) en el registro de explotaciones ganaderas el 1 de enero de 2022.**

Segundo.- La ahora reclamante solicitó, sobre las explotaciones ganaderas de producción y reproducción de porcino, bovino, avícola, ovino y caprino dadas de alta (activas) en el registro de explotaciones ganaderas el 1 de enero de 2022, la siguiente información:

“Código identificativo de la explotación según el artículo 5 del RD 479/2004, nombre de la explotación, nombre del titular (si es una persona física, indicar sólo “persona física”), coordenadas geográficas, municipio, provincia, especie a la que dedica su actividad, clasificación zootécnica, capacidad máxima expresada en número de cabezas y desglosada por tipo de ganado (ejemplo con porcino: cebo, reposición, verracos...), capacidad máxima total expresada en Unidades Ganaderas Mayores (UGMs), censo y fecha de actualización del censo, criterio de sostenibilidad (ecológica, integrada o convencional), sistema productivo (intensivo, extensivo, mixto). En el caso de las aves para carne o huevos, solicito que se detalle también la forma de cría. Si alguno de los datos solicitados requiere una interpretación concreta, pido que en la resolución se adjunte una breve explicación escrita con las aclaraciones necesarias. Solicito que estos datos sean entregados en formato accesible, a ser posible en un documento

Excel o CSV donde cada fila sea una explotación y cada dato solicitado conste en una columna diferente. Si organizar la información así conlleva un trabajo de reelaboración, solicito que, cuando sea necesario, se entregue tal y como esté disponible. Asimismo, recuerdo que no pido acceso a datos de carácter personal, pues la Ley Orgánica 15/1999 sólo define como datos personales “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”. Por último, me acojo al derecho de acceso parcial si no fuera posible proporcionar algún apartado.”

Tercero.- En su reclamación la ahora reclamante manifiesta que:

“El departamento respondió a la solicitud enviando un fichero excel con determinados datos sobre las explotaciones ganaderas canarias. Sin embargo faltan muchos campos importantes:

1. No se aporta el nombre ni el titular de las explotaciones ganaderas. En la resolución dice que “en lo concerniente a los datos personales, se han excluido todos (nombre, apellidos, direcciones, etc.) incluso de las personas jurídicas, ya que supone un trabajo de reelaboración”. De esta redacción se entiende que de alguna forma incluye a las personas jurídicas los datos personales cuando la Ley Orgánica 15/1999 no las protege. Además, alega reelaboración para negar el acceso a estos datos. Pero en la solicitud se pide que si para entregar un dato concreto hace falta reelaborar información, esta se entregue tal y como esté disponible. Es decir, una cosa es entregar información en un formato diferente y otra no entregarla, y en este caso la identificación de las personas jurídicas no son datos personales.

Tampoco se entrega la capacidad máxima de las explotaciones expresada en unidades ganaderas mayores (UGM) alegando el mismo motivo de reelaboración. De nuevo, se podría haber entregado este dato de otra forma, en otra tabla de datos relacionándolo con cada código REGA, o bien haber indicado la forma de cálculo de estas UGM, pues actualmente existen valores de equivalencia en UGM para todas las especies solicitadas en diferentes textos legales (RD 306/2020, RD 637/2021, RD 685/2013) excepto para bovino, que está en borrador. No obstante, otras comunidades autónomas nos han entregado también las UGM de bovino.

Por otra parte, la resolución no aclara en ningún momento si el desglose de animales que aporta por explotación es su capacidad máxima o su censo. Estos son datos bien distintos (el primero, el número de plazas que tiene una granja; el segundo, el número de animales que realmente la ocupan en un punto temporal determinado). Sin esta distinción es imposible realizar un análisis riguroso de la información entregada.

4. También faltan los campos de “criterio de sostenibilidad” de las explotaciones, “sistema productivo”.”

Cuarto.- En base a los artículos 54 y 64 de la LTAIP se solicitó a la entidad reclamada, el 20 de julio de 2022, el envío del expediente de acceso así como informe al respecto. El 26 de julio de 2022, con registro de entrada número 4200, se recibió en este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública respuesta de la Secretaría General Técnica de Agricultura, Ganadería y Pesca adjuntando el expediente de acceso pero sin informar sobre las causas que

motivaron la denegación al acceso a parte de la información, más allá de la referencia genérica a la causa de reelaboración en la resolución por la que se dio el acceso parcial.

Quinto.- Examinadas las causas alegadas en la resolución de acceso parcial para no facilitar parte de la información a la reclamante, teniendo en cuenta lo hasta aquí expuesto y visto que no se había remitido a este Comisionado la información a la que se quiere acceder es por lo que en base a los artículos 54 y 64 de la LTAIP se requirió nuevamente a la entidad reclamada, el 23 de agosto de 2022, a los efectos de que presentase las alegaciones que estimara oportunas e informase de las causas por las que no se puede facilitar la información solicitada por la ahora reclamante. 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.

Sexto.- En este segundo requerimiento se expuso el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto a lo que se entiende por **reelaboración**, la exclusión de la aplicación de la normativa de protección de datos a las personas jurídicas así como la aplicación restrictiva de los límites al derecho de acceso.

Séptimo.- En el citado requerimiento se solicitó a la entidad reclamada la identificación de las causas materiales, elementos jurídicos, elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario **y la ponderación razonada y basada en indicadores objetivos convenientemente justificada** que hagan imposible la entrega de la información solicitada, subrayando la importancia de tal ponderación.

Octavo.- Asimismo se le comunicó que si no se acreditaban fehacientemente en esa fase de alegaciones las posibles causas de inadmisión o límites al acceso, en caso de existir, podrán no ser tenidos en cuenta en posteriores recursos judiciales - si estos se materializaran -, tal como existe precedente en casos en los que a la administración recurrida no se le tuvieron en cuenta determinadas argumentaciones al ser calificadas como extemporáneas por no haber sido aportadas al procedimiento en el periodo de alegaciones

Noveno.- A la fecha de emisión de esta resolución por parte de la citada consejería no se ha dado respuesta al requerimiento realizado por este comisionado el 23 de agosto de 2022.

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.- 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.

III.- 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 27 de junio de 2022. Toda vez que la resolución contra la que se reclama es de 26 de mayo de 2022, se ha interpuesto la reclamación en plazo.

IV.- Una vez analizado el contenido de la solicitud, esto es, acceso a **datos de explotaciones ganaderas de producción y reproducción de porcino, bovino, avícola, ovino y caprino dadas de alta (activas) en el registro de explotaciones ganaderas el 1 de enero de 2022**, y hecha una valoración de la misma, 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.- Tal y como se informó a la entidad reclamada en el trámite de audiencia, debe tenerse en cuenta que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015, que puede consultarse íntegro en la página web: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html,

aborda la causa de inadmisión de solicitudes de información relativa a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. 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 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”*.

VI.- También se le informó que respecto a los datos referentes a personas jurídicas, debe considerarse que el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales dispone que: *“1. Salvo prueba en contrario, se presumirá amparado en lo dispuesto en el artículo 6.1.f) del Reglamento (UE) 2016/679 el tratamiento de los datos de contacto y en su caso los relativos a la función o*

puesto desempeñado de las personas físicas que presten servicios en una persona jurídica siempre que se cumplan los siguientes requisitos: a) Que el tratamiento se refiera únicamente a los datos necesarios para su localización profesional. b) Que la finalidad del tratamiento sea únicamente mantener relaciones de cualquier índole con la persona jurídica en la que el afectado preste sus servicios. 2. La misma presunción operará para el tratamiento de los datos relativos a los empresarios individuales y a los profesionales liberales, cuando se refieran a ellos únicamente en dicha condición y no se traten para entablar una relación con los mismos como personas físicas.”

Esto es, se excluye de manera expresa la aplicación de la normativa de protección de datos a los datos de las personas físicas que presten servicios en una persona jurídica y a los de empresarios individuales y profesionales liberales, con los requisitos recogidos en el reproducido artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.

VII.- Por su parte, la LTAIP, en su artículo 37 recoge los límites al derecho de acceso. Ahora bien, tal y como se comunicó a la entidad reclamada, respecto de la aplicación de tales límites al acceso, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado, en criterio interpretativo con referencia CI/002/2015 en el que manifiesta que los límites al derecho de acceso, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que, podrán ser aplicados. De esta manera, los límites no operan **ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos**. La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo. En este sentido, por lo tanto, su aplicación no será en ningún caso automática, sino que, antes al contrario, deberá analizarse si la concesión del acceso a la información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional del límite, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, especialmente, a la posible existencia de un interés superior que, aun produciéndose un daño, justifique la publicidad o el acceso (test del interés).

VIII.- Examinada la documentación aportada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca y al no haber realizado alegación alguna, no remitir a este comisionado la información solicitada por la ahora reclamante, y teniendo en cuenta que no ha contestado al segundo requerimiento en el procedimiento de reclamación, no es posible disponer de una información más precisa que nos permita conocer si son de aplicación o no alguna de las causas de inadmisión de la petición reguladas en el artículo 43 de la LTAIP o alguno de los límites de acceso a la información contemplados en los artículos 37 y 38 de la misma Ley.

Es por ello que, en ocasiones como la presente, cuando, sin la información previa de la administración reclamada, la resolución de este órgano de garantía ha de determinar la entrega de la información solicitada por los reclamantes, se ha de tener en cuenta la siguiente

regla ya consolidada en la práctica tanto de la transparencia activa como de la pasiva: En los supuestos de existencia de datos de carácter personal no especialmente protegidos, se debe previamente ponderar la prevalencia o no del interés público sobre el conocimiento de dichos datos; que deberán entregarse si tal interés se justifica con motivos razonados. Si se diera el supuesto contrario, si a la hora de la ponderación se considera con motivos razonados que prima la protección de los datos personales, se procederá a la anonimización de los mismos antes de la entrega de la información, de acuerdo con lo regulado tanto en la legislación básica sobre derecho de acceso a la información como en la norma canaria.

Y, en cualquier caso, la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior por el reclamante de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

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

1. Estimar la reclamación presentada por [REDACTED] contra la Resolución de la Dirección General de Ganadería de 26 de mayo de 2022 que da respuesta a la solicitud formulada el 10 de mayo de 2022 y relativa **a las explotaciones ganaderas de producción y reproducción de porcino, bovino, avícola, ovino y caprino dadas de alta (activas) en el registro de explotaciones ganaderas el 1 de enero de 2022.**
2. Requerir a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca para que haga entrega a la reclamante de la documentación señalada en el resuelto primero en el plazo máximo de quince días hábiles siempre que esa documentación exista; y para que, de no existir tal información, se le informe sobre tal inexistencia.
3. Requerir a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca a que en ese mismo plazo remita a este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública copia de la información enviada a la reclamante con acreditación de su entrega, para comprobar el cumplimiento de la presente resolución.
4. Instar a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca para que cumpla con el procedimiento establecido para el acceso a la información pública en la LTAIP, resolviendo las peticiones de información que le formulen.
5. Recordar a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca que el incumplimiento de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de acceso a la información pública y no atender a los requerimientos del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en caso de reiteración constituyen infracciones graves/muy graves previstas en el artículo 68 de la LTAIP.

Queda a disposición de la reclamante la posibilidad de presentar nueva reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el caso de que la respuesta suministrada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca no sea considerada adecuada a la petición de información formulada.

De acuerdo con el artículo 51 de la LTAIP, esta reclamación 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.

En consecuencia, ante la presente resolución emanada de un órgano del Parlamento de Canarias, que es plenamente ejecutiva y que pone fin a la vía administrativa, proceden únicamente dos vías alternativas de actuación en derecho: el cumplimiento de la resolución en el plazo señalado en la misma o, en caso de disconformidad, la interposición de 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.

De no activarse el cumplimiento de esta resolución estimatoria o, en su defecto, el recurso contencioso-administrativo, será de aplicación a los responsables de transparencia y acceso a la información pública del ente reclamado, el régimen sancionador previsto en los artículos 66 y siguientes de la LTAIP.

EL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Daniel Cerdán Elcid

Resolución firmada el 21-10-2022



SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA