Avda. Carlos III, 2 • Karlos III. etorb., 2
31002 PAMPLONA / IRUÑA
Tel. 848 427483
consejodetransparencia@navarra.es

ACUERDO AR 18/2023, de 24 de abril, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra.

Antecedentes de hecho.

1. El 21 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia de Navarra recibió un escrito firmado por don XXXXXX mediante el que formulaba una reclamación frente al Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra por no haberle entregado toda la información que le había solicitado el 25 de enero de 2023, relativa a los datos de los controles no previstos y el cobro de tasas por los mismos en la Comunidad Foral de Navarra durante los años 2018 a 2022, realizados de conformidad con el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, sobre controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos.

Por Resolución, 68/2023, de 22 de febrero, de la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, en aplicación del artículo 37.g) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno -necesidad de una acción previa de reelaboración-, se inadmitió parcialmente la solicitud en lo referente al acceso a la información de los datos de controles oficiales no previstos y el cobro de tasas por los mismos. Respecto a la identidad de las autoridades u organismos responsables de la percepción de las tasas previstas por los controles que no se habían previsto, se le informa que la Ley Foral 36/2022, de 28 de diciembre, no contempla el cobro de las tasas a las que hace referencia y que, en todo caso, en la misma se recoge qué organismo es el encargado del cobro de las tasas que si están contempladas en la misma.

Frente a esta inadmisión parcial, en el escrito de reclamación insiste en que se le facilite la información solicitada, ya que la vigente legislación sobre transparencia permite la ampliación de los plazos si se requiere más tiempo para

poder dar respuesta a la solicitud y no se le ha expuesto el motivo por el cual no se puede ampliar el plazo. Tampoco considera justificado que no se me facilite la identidad de las autoridades u organismos responsables de la percepción de las tasas previstas por los controles que no se habían previsto, sin motivar esta denegación.

2. El 23 de marzo de 2023, la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra trasladó la reclamación al Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, solicitando que, en el plazo máximo de diez días hábiles, remitiera el expediente administrativo y el informe de alegaciones que estimase oportuno.

3. El 17 de abril de 2023, se recibió en el Consejo de Transparencia de Navarra, por correo electrónico, informe correspondiente al asunto objeto de la reclamación, en el que se manifiesta lo siguiente:

Ante la solicitud recibida desde el Consejo de Transparencia de Navarra y en relación a la reclamación formulada por don XXXXXX, informarles que:
Recibida la solicitud de don XXXXXX, se procedió con fecha 21 de febrero de 2023, se le envío la Resolución 68/2023, de 22 de febrero, de la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra que se adjunta, de inadmisión parcial de su solicitud.

Reclamación a la solicitud:

1. No se me facilita la siguiente información: - 5. La identidad de las autoridades u organismos responsables de la percepción de las tasas previstas por los controles que no se habían previsto, tal como se precisa en la Comunicación 2022/C 467/02 de la Comisión, sobre la ejecución del Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Contestación a la reclamación:

En el punto 2 de la Resolución 68/2023, de 22 de febrero, citada se le informa que:
2.- En relación con el cobro de tasas en la Comunidad Foral de Navarra, informarle que las tasas que se cobran en esta Comunidad Foral están reguladas

en la Ley Foral 36/2022, de 28 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias.
http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=55539
En dicha Ley no se recoge el cobro de las tasas a las que hace referencia.
Ante su pregunta se le responde, que la Ley no contempla el cobro de las tasas a las que hace referencia y en todo caso en la misma se recoge qué organismo es el encargado del cobro de las tasas que si están contempladas en la misma.
Por todo lo expuesto anteriormente, creemos que se respondió adecuadamente a esta parte de su consulta, facilitándole la información solicitada y la URL en la Web donde se puede consultar.

Reclamación a la solicitud:

2. Tampoco se me facilita la información de los puntos 1 y 4 solicitados:
- 1. En los años 2018, 2019, 2020, 2021 i 2022: El número de controles oficiales que no se habían previsto originalmente, y que hayan resultado necesarios a raíz de la detección de un caso de incumplimiento por el mismo operador durante un control oficial realizado de conformidad con el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos, y se hayan realizado para evaluar el alcance y el impacto del caso de incumplimiento o para comprobar que se ha subsanado el incumplimiento, tal como se contempla en el artículo 79.2 del citado Reglamento.
- 4. El estudio de los costes totales de los controles oficiales que no se habían previsto y el importe total de estos costes totales en los años 2018, 2019, 2020, 2021 i 2022, de acuerdo al artículo 81 y 85 del Reglamento (UE) 2017/625.
No se me facilita la información por "cambios en los programas de gestión informática y la presión inspectora, no es posible llevar a cabo ya que obligaría a la paralización de la actividad de control oficial propia de la Sección de Seguridad Alimentaria"

Contestación a la reclamación:

Tal como se recoge en la Resolución 68/2023, de 22 de febrero, citada:

1.- Debido a los cambios que se están realizando para mejorar el programa informático de gestión de la Sección de Seguridad Alimentaria y facilitar el envío de datos a otros programas nacionales, los datos que nos solicita no se encuentran disponibles, ya que estos cambios no permiten, por el momento, el realizar explotaciones de históricos de datos, en concreto de las visitas de seguimiento tras la detección de incumplimientos. Por lo que la información que nos solicita para los años 2018, 2019,2020, 2021 y 2022, supone un trabajo previo de recopilación de la información disponible en los distintos archivos individuales de los inspectores de las diferentes zonas básicas y una reelaboración de la misma, ya que la solicitud realizada supone la elaboración de la información ad hoc, que en estos momentos y dada la situación comentada de cambios en los programas de gestión informática y la presión inspectora, no es posible llevar a cabo ya que obligaría a la paralización de la actividad de control oficial propia de la Sección de Seguridad Alimentaria.

Lo expresado por el reclamante en cuanto a la contestación dada a su pregunta no es correcta, ya que sólo ha recogido de manera parcial la contestación dada. La respuesta a su pregunta lleva a una reelaboración de la información ya que supone la elaboración ad hoc de la misma para darle respuesta.

Por ello, y de conformidad con el artículo 37.g) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmitió parcialmente la solicitud de don XXXXXX, referente a la solicitud de acceso a la información de los datos de controles oficiales no previstos y el cobro de tasas por los mismos.

Fundamentos de derecho.

Primero. Conforme a lo establecido en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LFTN), el Consejo de Transparencia de Navarra es el órgano independiente de control en materia de transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, que vela por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y que garantiza el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos. El Consejo es competente para conocer de las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información, por

lo que le corresponde resolver la reclamación presentada frente al Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra.

Segundo. El reclamante había solicitado la identidad de las autoridades u organismos responsables de la percepción de las tasas previstas por los controles que no se habían previsto originalmente, y que hayan resultado necesarios a raíz de la detección de un caso de incumplimiento por el mismo operador durante un control oficial realizado de conformidad con el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017.

La Resolución 68/2023, de 22 de febrero, le informó que la Ley Foral 36/2022, de 28 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias, *http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=55539*, no contempla el cobro de las tasas a las que hace referencia y que, en todo caso, en la misma se recoge qué organismo es el encargado del cobro de las tasas que sí están contempladas en la misma.

En la reclamación alega que no considera justificado por falta de motivación que no se le facilite la identidad de las autoridades u organismos responsables de la percepción de las tasas previstas por los controles de alimentos.

Finalmente, el informe a la reclamación aduce que se respondió adecuadamente a esta parte de la consulta, facilitándole la información solicitada y la URL en la Web donde se puede consultar.

En relación con la forma de entrega de la información que posibilita el artículo 43.1 a) de la LFTN, el Criterio Interpretativo 9/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, criterio seguido sistemáticamente por todos los órganos garantes de la transparencia, señala que “en ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario que se señale expresamente el *link* que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea específica y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y

directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas.” En definitiva, como precisa la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 10 de diciembre de 2019 (32/2019), la Administración debe “ofrecer la indicación exacta de dónde se puede localizar la información.”, lo que significa que el solicitante no tenga que proceder a una tarea de selección de la información.

La Ley Foral 36/2022, de 28 de diciembre, en su artículo duodécimo modifica diversos artículos de la Ley Foral 2/2021, de 11 de febrero, de Tasa y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos. La lectura de este artículo, en criterio de este Consejo, no permite conocer de una forma directa lo solicitado por el reclamante (la identidad de las autoridades u organismos responsables de la percepción de las tasas previstas por los controles de alimentos). Para conocerlo, habría que realizar también una detenida lectura de la Ley Foral 2/2021, de 11 de febrero, de Tasa y Precios Públicos. En consecuencia, no es una sino son dos las leyes forales implicadas, pero el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra solo le ha facilitado el *link* de una de ellas. Además, si la remisión ha de ser específica y concreta, de manera que lleve de forma inequívoca, rápida y directa a la información, vista la extensión y complejidad técnica de los contenidos de ambas leyes forales, además de facilitarle los *link* de las dos leyes forales, sería preciso indicarle los concretos artículos de esas leyes forales en los que se regulan las cuestiones objeto de la información solicitada por el reclamante, cosa que no ha hecho el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra.

Tercero. El reclamante también había solicitado:

a) El número de controles oficiales que no se habían previsto originalmente y que hayan resultado necesarios durante los años 2018 a 2022, a raíz de la detección de un caso de incumplimiento por el mismo operador durante un control oficial realizado de conformidad con el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos, y que se hayan realizado para

evaluar el alcance y el impacto del caso de incumplimiento o para comprobar que se ha subsanado el incumplimiento, tal como se contempla en el artículo 79.2 del citado Reglamento.

b) El estudio de los costes totales de los controles oficiales que no se habían previsto y el importe total de estos costes totales en los años 2018 a 2022, de acuerdo con los artículos 81 y 85 del Reglamento (UE) 2017/625.

La Resolución 68/2023, de 22 de febrero, de la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, le informó que debido a los cambios que se están realizando para mejorar el programa informático de gestión de la Sección de Seguridad Alimentaria y facilitar el envío de datos a otros programas nacionales, los datos solicitados no se encuentran disponibles, ya que esos cambios no permiten, por el momento, realizar explotaciones de históricos de datos, en concreto de las visitas de seguimiento tras la detección de incumplimientos. Por lo que elaborar la información solicitada respecto de los años 2018 a 2022, supone un trabajo previo de recopilación de la información disponible en los distintos archivos individuales de los inspectores de las diferentes zonas básicas y una reelaboración de la misma, ya que la solicitud realizada supone la elaboración de una información *ad hoc*, que en estos momentos y dada la situación comentada de cambios en los programas de gestión informática y la presión inspectora, no es posible llevar a cabo ya que obligaría a la paralización de la actividad de control oficial propia de la Sección de Seguridad Alimentaria.

Posteriormente, a la vista de la reclamación, en el informe se nos reitera que, de conformidad con el artículo 37.g) -acción de reelaboración- de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmitió parcialmente la solicitud en lo referente al acceso a la información de los datos de controles oficiales no previstos y el cobro de tasas por los mismos.

Resulta, pues, que el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra esgrime dos motivos para inadmitir lo pedido: a) que al no estar todavía

disponible el nuevo programa informático, facilitar la información exige una labor de reelaboración; b) que recopilar la información solicitada de una forma manual obligaría a realizar un esfuerzo desproporcionado y supondría la paralización de la actividad de control oficial propia de la Sección de Seguridad Alimentaria.

Cuarto. En base al criterio interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre del CTBG, existe ya una doctrina consolidada de los órganos garantes de la transparencia sobre la "acción de reelaboración", avalada por el Tribunal Supremo en Sentencias de 16 de octubre de 2017 y 3 de marzo de 2020. La jurisprudencia generada respecto del concepto jurídico "reelaboración" señala que la labor consistente en la simple suma de datos existentes, de recopilación de información de la que ya se dispone no puede ser identificada con reelaboración toda vez que la reelaboración a la que la norma vincula la causa de inadmisión supone someter a un tratamiento previo la información con que se cuenta para obtener algo diferente de lo que se tiene, que se plasmaría en un informe *ad hoc* ajustado a las peticiones del solicitante. La interpretación más consolidada identifica reelaboración con la creación de un nuevo documento, de un informe expresamente elaborado que satisfaga la demanda de información del solicitante. Es criterio también consolidado que cuando la Administración no disponga de la información en los términos en los que se pide y tenga que construirla a partir de los documentos y contenidos de los que sí dispone, entonces ya no estamos en una mera aglutinación de información dispersa, sino más bien en la reelaboración de información existente. Es decir, la reelaboración se vincula a la necesidad de actuar sobre la información existente para, a partir de ella, construir una nueva a la medida de las pretensiones del solicitante.

En definitiva, el elemento verdaderamente determinante de la existencia de una acción de reelaboración no radica en el hecho de que haya de utilizarse diversas fuentes de información para poder entregar la solicitada, sino que se sitúa en la necesidad de confeccionar, de elaborar la información requerida a partir de la que se tiene, lo que supone, por tanto, actuar sobre lo que se posee para conseguir un resultado diferente y ponerlo a disposición del reclamante (R 28/2019 CTBG).

A la vista de las circunstancias descritas por el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, lo que solicita el reclamante, en criterio de este Consejo, exige la elaboración de la información *ad hoc*, por lo que se acerca mucho más a un estudio, a una investigación (explotación histórica de datos), que a una mera aglutinación de información dispersa. No obstante, el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra afirma que los datos solicitados no se encuentran disponibles de momento debido a los cambios que se están realizando para mejorar el programa informático de gestión de la Sección de Seguridad Alimentaria, y que estos cambios no permiten, por el momento, realizar explotaciones históricas de datos, en concreto de las visitas de seguimiento tras la detección de incumplimientos.

De esta explicación se infiere que los datos solicitados estarán disponibles en un próximo futuro, pero sin determinación del tiempo aproximado que ha de transcurrir. Pues bien, al objeto de garantizar el derecho del reclamante a obtener la información solicitada, toda vez que, al parecer, no existe una previsión temporal para la terminación del nuevo programa informático, circunstancia que puede prolongarse más o menos en el tiempo al no haber una obligación legal que marque un límite temporal y tratándose por lo tanto de un trámite discrecional al que no debería quedar supeditado el acceso a la información solicitada, considera este Consejo que debe indicarse al reclamante la fecha aproximada en que el programa informático estará finalizado y utilizable y, cuando esto se produzca, proporcionar el acceso a la reclamante a la información solicitada.

Quinto. El reclamante, en su escrito de reclamación alega que la LFTN permite a la Administración la ampliación del plazo para entregar la información si se requiere más tiempo para poder dar respuesta a la solicitud, y que no se le ha expuesto el motivo por el cual no se puede ampliar el plazo.

Responder a esta cuestión exige diferenciar los conceptos o instituciones jurídicas “reelaboración” y “ampliación del plazo del que dispone la Administración para resolver la solicitud de acceso a información”. La reelaboración (que demanda la inadmisión de la solicitud, no la ampliación de

plazo para resolver) se diferencia del supuesto en el que el volumen o complejidad de la información solicitada hace necesario un proceso específico y más largo de trabajo o manipulación para suministrarla, que justificaría una ampliación del plazo para resolver. La diferencia sustancial entre los dos supuestos, es que la "reelaboración" requiere la creación de un nuevo documento, de un informe expresamente elaborado que satisfaga la demanda de información del solicitante, que en criterio de este Consejo es el caso que nos ocupa, mientras que "el volumen o complejidad de la información" solicitada, no requiere una información *ex novo,* sino una recopilación y sistematización más compleja de la información existente, razón que justificaría la ampliación del plazo en un mes más. Y todo indica que estamos en el primer supuesto, no en el segundo.

Además, también es doctrina de los órganos garantes de la transparencia, que, si bien el solo dato de la falta de informatización o automatización de la información no puede por sí solo fundar la inadmisión de la solicitud, no es menos cierto que esta circunstancia resulta frecuentemente decisiva a la hora de apreciar la existencia de una acción de reelaboración y, en consecuencia, de inadmisión (por toda, RRCTBG 312/2016, 366/2016 y 137/2017).

En cualquier caso, previa ampliación del plazo para resolver, que el Instituto optase por la elaboración manual de la información generada durante un largo periodo -cinco años- utilizando los archivos de los diversos inspectores y otras fuentes, exigiría un trabajo y una dedicación que, como se afirma en su informe, probablemente causaría la paralización de toda la actividad de la Sección de Seguridad Alimentaria, lo que también es justificación suficiente para inadmitir la solicitud de información.

En su virtud, siendo ponente don Juan Luis Beltrán Aguirre, el Consejo de Transparencia de Navarra, previa deliberación, y por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de la Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

ACUERDA:

1º. Estimar parcialmente la reclamación formulada por don XXXXXX frente al Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra por no haberle entregado toda la información que le había solicitado el 25 de enero de 2023.

2º. Instar al Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra a que, en el plazo máximo de diez días hábiles:

- indique al reclamante la fecha, siquiera aproximada, en que la información solicitada estará disponible. Cuando este hecho se produzca, deberá remitírsela de oficio.

- facilite al reclamante el *link* a la Ley Foral 2/2021, de 11 de febrero, de Tasa y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, así como le señale el artículo o artículos de las dos leyes forales en los que se regule la información solicitada relativa a la identidad de las autoridades u organismos responsables de la percepción de las tasas, o, en su caso, informe expresamente si no existe previsión normativa sobre los aspectos solicitados por el reclamante.

3º. Notificar este acuerdo a don XXXXXX y al Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra.

4º. Señalar que, contra este acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra recurso contencioso-administrativo en el plazo máximo de dos meses, contado desde el día siguiente al de la notificación del mismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

5º. Publicar este acuerdo en el espacio web del Consejo de Transparencia de Navarra, previa notificación a las partes y disociación de los datos de carácter personal que figuran en el mismo, para su general conocimiento.

El Presidente del Consejo de Transparencia de Navarra
Nafarroako Gardentasunaren Kontseiluako Lehendakaria
Consta firma en original

Juan Luis Beltrán Aguirre