

ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD DE RESOLUCIÓN DE LA SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA FORMULADA POR

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha de entrada en el registro de 21 de enero de 2021, presentó formulario para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por medio del cual solicita el acceso a la siguiente información:

“Quería saber las sanciones –así como su cuantía- por infringir la ley antitabaco en todas y cada una de las provincias de Castilla y León desde que se comenzó a aplicarse la normativa en 2011 hasta 2020 divididas en leves, graves... y ver las causas (fumar donde no se debe, máquinas expendedoras sin dispositivo de control...) y el ámbito en el que se han producido (hostelería, centros de trabajo...). Y también conocer el número de denuncias, porque no todas acaban en expediente sancionador, y de inspecciones llevadas a cabo en este tiempo.”

Esta solicitud fue resuelta por Orden de la Consejería de Sanidad de 17 de febrero de 2021, en los siguientes términos:

*“**Primero.-** Estimar la solicitud formulada por concediendo el acceso a la información solicitada, adjuntando como anexo a la presente orden los cuadros con los siguientes datos, desde 2011 a 2020, desglosados por provincias, derivados de la aplicación de la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco:*

- *Inspecciones por tipo de establecimiento, distinguiendo las realizadas de oficio o por interposición de denuncia.*
- *Expedientes incoados y la causa de la incoación en cada uno de los años.*
- *Sanciones impuestas y su causa en cada uno de los años, teniendo en cuenta que la tramitación del correspondiente expediente sancionador podría haberse iniciado durante el año anterior.*
- *Tipo de infracción por la que resulta impuesta la sanción.*
- *Otras actuaciones realizadas en aplicación de la Ley 42/2010, de 30 de diciembre.*

***Segundo.-** Inadmitir la solicitud formulada por respecto de la cuantía de las sanciones impuestas por ser necesaria, para conceder el acceso, una acción previa de reelaboración de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.”*

La citada Orden fue notificada por comparecencia electrónica y leída por la interesada el 25 de febrero siguiente.

SEGUNDO.- Con fecha de entrada en el registro de 12 de abril de 2023, presentó nuevamente formulario para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por medio del cual solicita el acceso a la siguiente información:

“Quería saber las sanciones en todas y cada una de las provincias de Castilla y León desde que se comenzó a aplicar en 2011 la ley antitabaco y las de 2011 y 2022 (al menos de dos años para poder comparar) divididas en leves, graves... y ver las causas (fumar donde no se debe, máquinas expendedoras sin dispositivo de control...) y el ámbito en el que se han producido (hostelería, centros de trabajo...) y la cuantía.

Y también el número de denuncias, porque entiendo que no todas acaban en expediente sancionador, así como de inspecciones a establecimientos.”

Esta solicitud fue remitida desde la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha 13 de abril de 2023, al Servicio de Estudios, Documentación y Estadística de la Consejería de Sanidad, órgano competente para su tramitación.

TERCERO.- Desde el Servicio de Estudios, Documentación y Estadística se solicitó a la Dirección General de Salud Pública que informara sobre lo solicitado. Recibida la correspondiente información, por parte de dicho Servicio se procedió a la tramitación del presente expediente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La competencia para resolver la solicitud de acceso a la información formulada por _____ corresponde a la persona titular de la Consejería de Sanidad en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.1.a) de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, en cuanto competente para resolver las solicitudes que se refieran a documentos en poder de la Consejería o de sus Organismos Autónomos, en este caso de la Gerencia Regional de Salud.

Por Orden de la Consejería de Sanidad de 4 de noviembre de 2019 se delega la firma de las órdenes por las que se resuelvan las solicitudes de acceso a la información previstas en la Ley 3/2015 en el titular de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad.

SEGUNDO.- Son aplicables para la resolución de la citada solicitud en materia de acceso a la información pública, el artículo 13.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) y el artículo 5 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Asimismo, es de aplicación el Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León.

TERCERO.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, 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 este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto está en posesión del organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

solicita el acceso a la siguiente información pública: *“Quería saber las sanciones en todas y cada una de las provincias de Castilla y León desde que se comenzó a aplicar en 2011 la ley antitabaco y las de 2011 y 2022 (al menos de dos años para poder comparar) divididas en leves, graves... y ver las causas (fumar donde no se debe, máquinas expendedoras sin dispositivo de control...) y el ámbito en el que se han producido (hostelería, centros de trabajo...) y la cuantía.*

Y también el número de denuncias, porque entiendo que no todas acaban en expediente sancionador, así como de inspecciones a establecimientos.”

La información que se solicita tiene consideración de información pública, ya que se refiere a contenidos o documentos elaborados por la Administración en el ejercicio de sus funciones, por lo que resulta de aplicación para su tramitación y resolución las previsiones contenidas en dicha ley.

El acceso a esta información no se encuentra limitado por ninguno de los límites contenidos en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013.

Tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho, por Orden de 17 de febrero de 2021, se estimó la solicitud presentada por _____ con fecha 21 de enero de 2021, y se concedió el acceso a la información sobre los datos derivados de la aplicación de la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, correspondientes a los años 2011 a 2020, desglosados por provincias, y con el siguiente detalle:

- Inspecciones por tipo de establecimiento, distinguiendo las realizadas de oficio o por interposición de denuncia.
- Expedientes incoados y la causa de la incoación en cada uno de los años.
- Sanciones impuestas y su causa en cada uno de los años, teniendo en cuenta que la tramitación del correspondiente expediente sancionador podría haberse iniciado durante el año anterior.
- Tipo de infracción por la que resulta impuesta la sanción.
- Otras actuaciones realizadas en aplicación de la Ley 42/2010, de 30 de diciembre.

Respecto de la solicitud de información sobre la cuantía de las sanciones impuestas, en el fundamento de derecho de la citada orden se indica lo siguiente:

“(...) de acuerdo con lo informado por el centro directivo competente, no es posible extraer de los sistemas de información disponibles estos datos ya que no se encuentran registrados en ninguna aplicación, por lo que para proporcionar la información sería preciso acceder a cada expediente para obtenerla, esto es, una acción previa de reelaboración, que exigiría una carga de trabajo extra respecto de la gestión ordinaria, teniendo en cuenta el



periodo de tiempo solicitado, de 2011 a 2020, y el número de sanciones impuestas, más de 2.200, lo cual exigiría llevar a cabo un esfuerzo no razonable para su obtención.

Como se ha indicado, la información solicitada no es una información que exista como documento ya elaborado, por lo que nos encontramos ante un supuesto de los previstos en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece como causa de inadmisión a trámite de las solicitudes de acceso a la información pública, las relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

En este sentido, el criterio interpretativo CI/007/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) señala 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 se recibe la solicitud, deba «Elaborarse expresamente para dar respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información», circunstancia que resulta de aplicación en el caso que nos ocupa.

En numerosas resoluciones el CTBG considera que existe reelaboración cuando la información requerida ha de obtenerse de numerosos expedientes, procedimientos, bases de datos o soportes de otro tipo. Así, por ejemplo, la 194/2015, de 16 de septiembre, en la que la respuesta a la solicitud formulada requería del examen de “todos los expedientes de obras licitadas y/o adjudicadas desde el año 2005” por el Ministerio de Fomento o la 297/2015, de 24 de noviembre, que hubiera exigido del análisis de todos “los atestados que, eventualmente, se hubieran levantado como consecuencia de la actuación policial” y “los procedimientos disciplinarios o judiciales como consecuencia de la actuación llevada a cabo”.

En este mismo sentido el CTBG aprecia que existe reelaboración en casos en los que el órgano competente ha de “acceder individualmente a cada expediente, al “no estar técnicamente preparada” para extraer la información por otras vías (Resolución 318/2015, de 11 de diciembre), al no haber desarrollado “una aplicación informática específica y concreta” (Resolución 366/2016, de 4 de noviembre), o aquella con la que cuenta no le permite “desglosar” la información en los términos solicitados (Resoluciones 208/2016, de 27 de julio, 234/2016, de 25 de agosto o 235/2016, de 26 de agosto).

En términos generales, la reelaboración supone que la información que se solicita, aun siendo relativa al ámbito funcional de actuación del órgano ante el que se formula la solicitud, debe elaborarse para darle respuesta haciendo uso de diversas fuentes de información –que pueden ser, además, de competencia de otros órganos-; cuando se carece de los medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información; cuando no se pueda facilitar haciendo un uso racional de los medios disponibles (cuando se carezca de una base informática de la que poder obtener los datos solicitados de acuerdo a campos o parámetros definidos, conllevaría la realización de una labor manual que sería casi de imposible cumplimiento); cuando no se encuentre desagregada en los términos de lo solicitado o cuando se trate de información que varíe constantemente.

En este sentido, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) considera que es el grado de complejidad el que debe determinar la posibilidad de aplicar esta causa de inadmisión, y para ello da algunas pistas:



a) que la búsqueda deba efectuarse manualmente en relación a documentos archivados en diferentes expedientes y más aún, si exige una cierta actividad de análisis o interpretación.

b) que deban utilizarse programas informáticos más o menos especializados o sofisticados.

c) que solo se pueda obtener la información combinando bases de datos o archivos electrónicos y en papel.

d) que afecte a un lapso temporal muy amplio, a un número elevado de documentos, especialmente si se hallan dispersos.

En el caso que nos ocupa, resultan aplicables los criterios establecidos en los apartados a), c) y d), lo que permite considerar que el acceso a la información solicitada exige una acción previa de reelaboración.

Así la sentencia 60/2016 del Juzgado de lo contencioso administrativo núm. 9 considera, que “reelaborar” significa volver a elaborar algo y si la información solicitada exige un desglose no existente, esto ya supone la concurrencia de la causa de inadmisión. La información requerida en aquel caso precisaba, a su entender, realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación, considerando que el artículo 13 de la Ley 9/2013 reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía.

De acuerdo con estos argumentos, en el caso que nos ocupa, para obtener la información solicitada sería preciso realizar una búsqueda específica y concreta en cada uno de los expedientes tramitados, lo que exige un trabajo adicional por parte del personal del centro directivo competente, una carga de trabajo que se añadiría al esfuerzo que la situación de crisis sanitaria actual está exigiendo, lo que permite concluir que la información solicitada no se puede facilitar haciendo un uso racional de los medios disponibles, tanto humanos como técnicos, en un momento de emergencia como en el que nos encontramos, siendo aplicable la previsión contenida en el citado artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de acuerdo con la interpretación realizada por el CTBG.

Así lo reconoce el CTBG en varias resoluciones, valgan como ejemplo las Resoluciones 78/2016, de 31 de mayo, 208/2016, de 27 de julio, 234/2016, de 25 de agosto, 235/2016, de 26 de agosto, 378/2016, de 14 de noviembre, 497/2016, de 21 de febrero de 2017, 26/2017, de 12 de abril o 49/2017, de 25 de abril, que aceptan la causa de inadmisión en hipótesis en las que existiendo un fichero o base de datos, este no está técnicamente preparado para extraer la información, o no permite desglosarla en los términos pedidos. Así como en casos, por lo general, en los que, ante la carencia de los correspondientes recursos técnicos, la información tuviera que ser objeto de un tratamiento manual, debiendo elaborarse expresamente acudiendo a ficheros papel, tal y como se recoge en la Resolución 0151/2017, de 27 de junio.

Igualmente, la carencia de medios técnicos que permitan extraer de una forma relativamente simple la información solicitada determina también para la Comisión de



Transparencia de Castilla y León la existencia de un supuesto de reelaboración como puede comprobarse en su Resolución 35/2016, de 20 de septiembre, en un caso en el que se solicitaba información sobre licencias para la instalación de vallas publicitarias, categoría que no existe en la aplicación informática de gestión de la tramitación de las licencias urbanísticas.

No obstante, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, tras la modificación operada por la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, la imposición de la cuantía de las sanciones se ajusta a las siguientes reglas:

“1. Las infracciones leves se sancionarán con multa de 30 a 600 euros, salvo la consistente en fumar en lugares prohibidos prevista en el artículo 19.2.a), que será sancionada con multa de hasta 30 euros si la conducta infractora se realiza de forma aislada; las graves, con multa desde 601 euros hasta 10.000 euros, y las muy graves, desde 10.001 euros hasta 600.000 euros.

2. La cuantía de la sanción que se imponga, dentro de los límites indicados, se graduará teniendo en cuenta el riesgo generado para la salud, la capacidad económica del infractor, la repercusión social de la infracción, el beneficio que haya reportado al infractor la conducta sancionada y la previa comisión de una o más infracciones a esta Ley. Las sanciones se dividirán, dentro de cada categoría, en tres grados, mínimo, medio y máximo. Se impondrán en grado máximo las sanciones por hechos cuyo perjudicado o sujeto pasivo sea un menor de edad y las que se impongan en los casos en los que la conducta infractora se realice con habitualidad o de forma continuada, salvo que la habitualidad o continuidad formen parte del tipo de la infracción. Se impondrán en grado mínimo cuando se cometan por un menor de edad, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 21.8.”

Se pone en conocimiento de la interesada que estas disposiciones resultan de aplicación en la resolución de los expedientes tramitados por esta administración.”

Teniendo en cuenta la información facilitada a la interesada con fecha 17 de febrero de 2021, y lo solicitado en el expediente que nos ocupa, resulta de aplicación lo señalado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio Interpretativo nº 3 emitido en fecha 14 de julio de 2016, en relación con la aplicación del artículo 18.1 e) de la LTAIBG, según el cual se puede inadmitir a trámite una solicitud de acceso a la información cuando se considere manifiestamente repetitiva, indicando que una solicitud será considerada “manifiestamente repetitiva” cuando de forma patente, clara y evidente:

“Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.”

Esta circunstancia concurre en este caso que nos ocupa, ya que la información facilitada a la interesada por Orden de 17 de febrero de 2021 sobre los datos derivados de la aplicación de la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, correspondientes a los años 2011 a

2020, desglosados por provincias son los datos recogidos en los sistemas de información existentes en la Consejería de Sanidad, sin que se haya producido ninguna modificación, razón por la cual se propone inadmitir el acceso a la información respecto de dichos datos en aplicación del apartado e) del punto primero del artículo 18 de la LTAIBG.

Igual circunstancia concurre respecto de la información solicitada relativa a las cuantías de las sanciones impuestas, resultando de aplicación los argumentos recogidos anteriormente.

CUARTO.- Respecto del resto de información solicitada sobre la que no se resolvió por la Orden de 17 de febrero de 2021, esto es, la correspondiente a los años 2021 y 2022, procede conceder el acceso a los datos derivados de la aplicación de la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, correspondientes a los años 2021 y 2022, desglosados por provincias, y con el siguiente detalle, que se contienen en los cuadros que se adjuntan como anexo:

- Inspecciones por tipo de establecimiento, distinguiendo las realizadas de oficio o por interposición de denuncia.
- Expedientes incoados y la causa de la incoación en cada uno de los años.
- Sanciones impuestas y su causa en cada uno de los años, teniendo en cuenta que la tramitación del correspondiente expediente sancionador podría haberse iniciado durante el año anterior.
- Tipo de infracción por la que resulta impuesta la sanción.
- Otras actuaciones realizadas en aplicación de la Ley 42/2010, de 30 de diciembre.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LTAIBG, el acceso a la información se otorgará en el momento de la notificación de la resolución que, en el caso que nos ocupa, se realizará por vía electrónica, en los términos señalados por la interesada.

Por todo lo expuesto, en virtud de los antecedentes de hecho y en base a los fundamentos de derecho recogidos en la propuesta del Servicio de Estudios, Documentación y Estadística, y de conformidad con la normativa de pertinente aplicación,

RESUELVO

Estimar parcialmente la solicitud formulada por concediendo el acceso a la información consistente en los datos derivados de la aplicación de la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, correspondientes a los años 2021 y 2022, desglosados por provincias, y con el siguiente detalle, que se contienen en los cuadros que se adjuntan como anexo:



- Inspecciones por tipo de establecimiento, distinguiendo las realizadas de oficio o por interposición de denuncia.
- Expedientes incoados y la causa de la incoación en cada uno de los años.
- Sanciones impuestas y su causa en cada uno de los años, teniendo en cuenta que la tramitación del correspondiente expediente sancionador podría haberse iniciado durante el año anterior.
- Tipo de infracción por la que resulta impuesta la sanción.
- Otras actuaciones realizadas en aplicación de la Ley 42/2010, de 30 de diciembre.

Podrá reutilizarse la información facilitada de acuerdo con lo dispuesto en los apartados 5 y 7 del artículo 9 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

Notifíquese la presente orden a la interesada, indicando que contra la misma podrá interponerse, con carácter potestativo, reclamación ante la Comisión de Transparencia, en el plazo de un mes contado a partir del día siguiente al de su notificación, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, o bien directamente recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en el plazo de dos meses, computado desde el día siguiente al de su notificación, en virtud de lo dispuesto en los artículos 10 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

EL SECRETARIO GENERAL
Por delegación de firma
(Orden de 4 de noviembre de 2019)
Israel Diego Aragón