

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR [REDACTED]

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 28 de febrero de 2023, [REDACTED] formuló una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Participación al amparo de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM).

El reclamante manifiesta su desacuerdo con la Resolución de la Coordinadora General de Distritos, Transparencia y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid de 28 de febrero de 2023 por la que se inadmitió a trámite su solicitud de acceso a la información pública. Dicha solicitud tenía por objeto el acceso a la siguiente información:

«Solicito lo siguiente sobre todas las inspecciones realizadas en 2022 bajo el programa de estética:

Fecha de la inspección, nombre del local inspeccionado, dirección exacta del local inspeccionado, resultado de la inspección (favorable, favorable condicionado o desfavorable), tipo de establecimiento, nivel de riesgo del establecimiento por perfil de actividad, nivel de riesgo por estado higiénico-sanitario, si se detectan incumplimientos o no de forma desglosada en las 5 categorías evaluadas (teniendo en cuenta tanto la parte general como la específica por tipo de establecimiento), si se detectan deficiencias o no de forma desglosada en las 5 categorías evaluadas, si el local pertenece a una persona física o jurídica y en caso de jurídica, su nombre y CIF y si la inspección ha acabado con propuesta de sanción, suspensión de la actividad, requerimiento de corrección de incumplimientos o de otra forma.

Solicito que se me detalle la diferencia entre incumplimientos y deficiencias.

Solicito todo en formato reutilizable tipo .csv o .xls.

Dentro de los tipos de establecimientos solicito que se me detalle en cuál de las seis categorías que se evalúan distinto en las inspecciones está cada establecimiento, pero también el más preciso posible dentro de los que distingue el propio procedimiento de Madrid Salud aunque no se evalúen de forma distinta: peluquería con manicura, peluquería sin manicura, manicura, instituto de belleza con aparatología, instituto de belleza sin aparatología, centro de estética con aparatología, centro de estética sin aparatología, establecimiento de adorno corporal (tatuaje con material reutilizable), establecimiento de adorno corporal (tatuaje con material desechable), establecimiento de adorno corporal (piercing), establecimiento de adorno corporal (micropigmentación con material reutilizable), establecimiento de adorno corporal (micropigmentación con material desechable), centro de bronceado artificial, fotodepilación, gimnasio, gimnasio 24 horas, etc.»

SEGUNDO. Consta en el expediente que el extinto Consejo de Transparencia y Participación admitió a trámite la reclamación, dio traslado de ella a la Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración del Ayuntamiento de Madrid y le solicitó la remisión de un informe completo con las alegaciones que considerase oportunas.

A este respecto, consta en el expediente el informe de alegaciones del Director General de Coordinación Territorial y Desconcentración y del Coordinador General de Vicealcaldía de 24 de noviembre de 2023, en el que, en esencia, se abunda en los motivos expuestos en la Resolución impugnada para inadmitir la solicitud de acceso a la información pública formulada por el interesado en aplicación de la causa prevista en el artículo 18.1.e) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) por considerar que dicha solicitud tiene un carácter abusivo no amparado en la finalidad de la Ley. Adicionalmente, en el informe se alega que la reclamación debe ser desestimada porque resultan aplicables los límites previstos en el artículo 14.1.g) y h) LTAIPBG, así como la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIPBG.

TERCERO. Según se desprende del expediente, el 30 de noviembre de 2023 el Consejo de Transparencia y Participación dio traslado al reclamante de las alegaciones formuladas por el Director General de Coordinación Territorial y Desconcentración y del Coordinador General de Vicealcaldía para que formulase las alegaciones que estimase convenientes.

El 13 de diciembre de 2023 el Consejo de Transparencia y Participación recibió las alegaciones de [REDACTED], que, en síntesis, rechazan las alegaciones de la administración municipal, solicitan que se estime su reclamación y que se obligue a dicha administración a facilitar la información pública solicitada.

CUARTO. Mediante comunicación de la Secretaria General del Consejo de Transparencia y Protección de Datos notificada el 20 de marzo de 2025 se le informó al interesado de que su reclamación pasaría a ser resuelta por este Consejo y se le dio trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPACAP concediendo un plazo máximo de diez días para que se ratificase en las alegaciones presentadas en su momento o, en su caso, informase a este Consejo de su intención de desistir de la reclamación o de la concurrencia de otras circunstancias que pudieran haber ocasionado la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento. Consta en el expediente que la notificación se produjo con su recepción telemática por parte del interesado. Sin embargo, no consta que se hayan presentado alegaciones por el reclamante en uso de este trámite.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) LTPCM, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. El mismo artículo, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

Asimismo, establece la disposición transitoria única de la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid, que las reclamaciones en materia de acceso a la información pendientes de resolución a 22 de mayo de 2024, fecha del nombramiento del Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, serán resueltas por este Consejo.

SEGUNDO. Al haber sido interpuesta la reclamación ante el anterior Consejo sin que éste hubiera dictado resolución expresa, ya había operado el efecto desestimatorio del silencio a la fecha de entrada en funcionamiento de este nuevo Consejo de Transparencia y Protección de Datos. No obstante, el artículo 21.1 LPACAP establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación. Con todo, en los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

TERCERO. En el presente caso, la primera cuestión que se suscita se refiere a si la reclamación fue formulada dentro del plazo establecido en el artículo 48.1 LTPCM, según el cual «la reclamación se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar 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».

De acuerdo con los datos obrantes en el expediente, se constata que el reclamante interpuso su reclamación el 28 de febrero de 2023, esto es, el mismo día que le fue notificada la Resolución impugnada. Teniendo en cuenta la literalidad del artículo 48.1 LTPCM, la reclamación fue interpuesta un día antes de que empezara el plazo legalmente establecido y, por lo tanto, dicha reclamación es extemporánea por haber sido interpuesta con carácter prematuro.

No obstante, dado que el Consejo de Transparencia y Participación admitió a trámite la presente reclamación, y en aras de una mayor salvaguarda de los derechos del interesado, en el presente caso se entrará a valorar el fondo de la reclamación frente a la Resolución impugnada.

CUARTO. Según establece el artículo 5.b) LTPCM, se entiende por información pública «los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones».

Sin perjuicio de las consideraciones desarrolladas en los siguientes fundamentos jurídicos, este Consejo entiende que la solicitud de acceso a la información de la que trae causa este procedimiento de reclamación se refiere a datos y documentos que, al menos en parte, son subsumibles en la definición del citado artículo 5.b) LTPCM. No obstante, corresponde valorar si concurren motivos por los que deba negarse el acceso a la información solicitada.

QUINTO. En el presente caso, el reclamante ha impugnado la Resolución de la Coordinadora General de Distritos, Transparencia y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid de 28 de febrero de 2023 por la que se inadmitió a trámite su solicitud cuyo objeto ha sido reseñado en el antecedente de hecho primero. Dicha Resolución inadmite la solicitud del interesado en aplicación del artículo 18.1.e) LTAIPBG, al entender que dicha solicitud es de carácter abusivo y no está amparada en la finalidad de la Ley.

El artículo 18.1.e) LTAIPBG relaciona el posible carácter abusivo de las solicitudes con la circunstancia de que la petición de información en cuestión «no esté justificada con la finalidad de la Ley». Por tanto, la aplicación de esta causa de inadmisibilidad debe fundarse, no solo en circunstancias como el elevado número de solicitudes presentadas por una misma persona o en el volumen de la información solicitada, sino que debe verificarse que la solicitud considerada no esté amparada en la finalidad de la LTAIPBG, que vincula el derecho de acceso a la información pública con los objetivos de «someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, conocer cómo se manejan los fondos públicos y conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas». En este sentido, es expresiva respecto de la finalidad de la Ley 19/2013, la sección I de su Preámbulo. Asimismo, nos parecen ilustrativas las consideraciones recogidas en el citado criterio interpretativo 003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), de 14 de julio de 2016, sobre la vinculación entre las finalidades expresadas en el Preámbulo de la Ley 19/2013 y la aplicación de la causa de inadmisibilidad de solicitudes con carácter abusivo.

En relación con estas consideraciones generales, la Resolución impugnada aprecia que, en el presente caso, concurre la referida causa de inadmisión sobre la base de las siguientes circunstancias. Por una parte, la fundamentación de la citada Resolución indica que, de acuerdo con los datos aportados por el organismo autónomo del Ayuntamiento de Madrid Salud, los datos solicitados, referidos al «número total de inspecciones tramitadas en los veintidós distritos bajo el programa de estética en 2022», se concretan en «2.935 inspecciones [realizadas] en 1.939 establecimientos [...], lo cual permite apreciar la dimensión de la cuestión planteada por el interesado en su solicitud». Además, señala que junto a «la labor de recopilación de la información habría de unirse el cumplimiento de lo establecido por el artículo 19.3 [LTAIPBG], que señala que, si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas». Por lo tanto, concluye que, «a la vista de estos datos, se aprecia que la solicitud formulada [es subsumible en la causa de inadmisibilidad del artículo 18.1.e) LTAIBG], ya que, de ser atendida en la totalidad de los puntos que se piden, obligaría a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, en este caso, los departamentos de salud de los veintidós distritos en los que la media de personal es de 2 [o] 3 funcionarios».

A mayor abundamiento, el escrito de alegaciones del Director General de Coordinación Territorial y Desconcentración y del Coordinador General de Vicealcaldía señala lo siguiente sobre las dificultades que suscitaría atender la solicitud del reclamante:

«En primer lugar, que la información solicitada, dado su volumen, exigiría, al menos en una parte, una búsqueda manual en relación con documentos archivados en diferentes expedientes, que además demandarían una actividad de análisis e interpretación. Ello supondría un trabajo de dedicación exclusiva del departamento correspondiente de los distritos, en relación con los recursos humanos e informáticos de los que se dispone, ya que ha de tenerse en cuenta que la media de personal de estos departamentos es de 2 [o] 3 funcionarios, lo cual permite apreciar la dimensión de las solicitudes planteadas que perjudicarían los cometidos de vigilancia, inspección y control [de] los departamentos de salud de los distritos, labores que tienen encomendadas para la protección de la salud pública en la ciudad de Madrid en coordinación con Madrid Salud. La recopilación de esta obligaría a paralizar el resto de la gestión y el servicio público que tienen encomendado.

En segundo lugar, la carencia de una base o aplicación informática de la que poder obtener todos los datos solicitados de acuerdo con campos o parámetros definidos, ya que la información no se encuentra desagregada de acuerdo con los conceptos que se piden en las solicitudes de acceso a la información pública.

Por último, la aplicación de lo establecido en el artículo 19.3 [LTAIPBG], que determina que si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas por lo que habría de realizarse la notificación a los titulares de los [(1.939)] establecimientos con el fin de informarles de la presentación de la solicitud indicada, así como de la posibilidad de formular las correspondientes alegaciones.

De esta manera, a las tareas administrativas ordinarias que realizan los departamentos de salud de los distritos, se deberían añadir la de selección de los expedientes afectados, la identificación de los titulares, la notificación a los mismos por los medios previstos en la [LPAC], así como, una vez recibidas en su caso las alegaciones, analizarlas, adoptar la resolución procedente y, por último, notificar esta última a los interesados. Se trataría, en suma, de una tarea laboriosa y compleja y que, como se ha señalado, no resulta posible atender por los departamentos de salud de los distritos junto con sus tareas ordinarias.»

A juicio de este Consejo, queda acreditado el considerable volumen de la información solicitada por parte del interesado. Aunque el artículo 18.1 e) LTAIPBG no conecta el ejercicio abusivo del derecho de acceso a la información a un criterio cuantitativo (número de solicitudes presentadas) sino cualitativo (características de la solicitudes presentadas y antecedentes de las mismas), no es menos cierto que ambos aspectos deben cohererse en casos como este, en que el volumen de información solicitada es un reflejo del ejercicio abusivo del derecho de acceso a la información desde una perspectiva cualitativa.

En este punto, nos parecen clarificadoras las apreciaciones de la Coordinadora General de Distritos, Transparencia y Participación Ciudadana, así como las del Director General de Coordinación Territorial y Desconcentración y del Coordinador General de Vicealcaldía del Ayuntamiento de Madrid sobre las implicaciones de atender la solicitud de información planteada. No se hace una mera apreciación general o en abstracto de una situación, sino que se aportan detalles, concretos y determinados, de las implicaciones que resultarían para la administración informante si procurase atender la solicitud considerada. A nuestro juicio, estas manifestaciones deben ser acogidas favorablemente, debiendo entenderse que se dan las circunstancias citadas para considerar que la solicitud del reclamante presenta un carácter abusivo y es contraria al ordenamiento jurídico, puesto que requiere un volumen de información excesivo y requiere un tratamiento que atenta con perturbar e interferir con el normal funcionamiento de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y del servicio público que tienen encomendado.

Las solicitudes de acceso a la información pública deben formularse desde la perspectiva del control de la acción de la Administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas. No obstante, como ha quedado acreditado en las alegaciones del órgano informante, atendiendo al tipo de información requerida, podría cuestionarse la utilidad de la información solicitada para garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos; todos ellos, aspectos comprendidos en la finalidad del derecho de acceso a la información regulado en la Ley 19/2013 y en la Ley 10/2019. En este sentido, debe recordarse que es la protección del interés general en la transparencia pública, como bien común de nuestra sociedad, la que debe prevalecer frente a solicitudes de información que persiguen otros intereses, que, como ocurre en este caso, no encajan en la finalidad que fundamenta el derecho de acceso a la información pública como ha sido regulado en nuestro ordenamiento (en sentido similar, véase la Resolución del CTBG RT/315/2018, de 21 de diciembre de 2018).

Por otra parte, cabe destacar que el interesado no ha incluido ninguna motivación en su solicitud que justifique el interés que presenta el acceso a la información solicitada desde la perspectiva de las finalidades que fundamentan el derecho de acceso a la información. Si bien es cierto que la LTAIPBG no exige que el solicitante razone el porqué de la solicitud, sí puede tenerse en cuenta a efectos de valorar su consistencia con las finalidades que sustentan los derechos de acceso a la información pública regulados en la Ley 19/2013 y en la Ley 10/2019 (cfr. el artículo 17.3 LTAIPBG y el artículo 38.4 LTPCM). En sentido similar, véanse los razonamientos expuestos en las Sentencias de la Audiencia Nacional de 30 de mayo de 2019 (núm. rec. 1/2019); y de 10 de diciembre de 2019 (núm. rec. 34/2019).

SEXTO. Por último, este Consejo coincide con las apreciaciones del órgano informante en el sentido de que, en el presente caso, concurren los presupuestos de aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIPBG, referida a las solicitudes de acceso a la información pública cuya divulgación requiera de una acción previa de reelaboración.

A nuestro juicio, es evidente que, en este caso, la solicitud considerada requeriría que diversos órganos de la administración competente realizasen una compleja labor de análisis de los diversos documentos que conforman los casi tres mil expedientes a los que se refiere la solicitud para extraer una serie de datos que no se encuentran sistematizados, ni, en definitiva, a inmediata disposición de dicha administración. Por lo tanto, concluimos que la solicitud planteada excede los límites de lo que pueden pedir los interesados en ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en la Ley 19/2013 y la Ley 10/2019 y, en particular, podría haber sido inadmitida en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1.e) LTAIPBG.

En conclusión, a juicio de este Consejo la reclamación debe ser desestimada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.1 LTPCM en relación con las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1.c) y e) LTAIPBG.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

DESESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED]

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS
Jesús María González García

Firmado digitalmente por: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA
Fecha: 2025.06.24 09:45