

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 10 de marzo de 2025, tiene entrada en el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid, una reclamación formulada por [REDACTED] en representación de [REDACTED], de acuerdo con 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 no estar de acuerdo con la resolución de fecha 23 de abril de 2024, dictada por la Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios, por la que se le deniega su solicitud de acceso a la siguiente información pública:

«Resolución del expediente sancionador con el número [REDACTED] de fecha 22 de marzo de 2022, por el que esta Dirección General impuso a [REDACTED] una sanción pecuniaria, así como la posterior resolución de fecha 26 de mayo de 2023 que la confirma en vía de recurso de alzada (la “Resolución sancionadora”). Todo ello, con la disociación de los datos personales que se estime pertinente».

Junto a la reclamación, aporta la citada Resolución.

SEGUNDO. El 6 de mayo de 2025 se envía al reclamante comunicación de inicio del procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

En la misma fecha, se traslada la documentación a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC, remitan informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulen las alegaciones que consideren oportunas.

TERCERO. Con fecha 3 de junio de 2025 tiene entrada escrito de alegaciones de Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios en las que, en síntesis, manifiesta lo siguiente:

«[...]Tercero. – La resolución sancionadora objeto de la solicitud contiene información que permite la identificación directa e indirecta de personas físicas vinculadas a la empresa sancionada, así como datos relacionados con su actividad empresarial que no han sido objeto de publicación ni forman parte de ninguna base de datos de publicidad activa.

Cuarto. – En materia de consumo, la publicación de la sanción no es automática, sino que puede imponerse como una sanción accesoria en virtud de lo establecido en el artículo 53.3 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, la cual exige una motivación expresa por parte del órgano sancionador en caso de que se estime procedente.

En el presente caso, la resolución no acordó la publicidad de la sanción, por lo que su contenido no puede ser divulgado públicamente, ni a solicitud de terceros, sin vulnerar los derechos fundamentales de la entidad sancionada, especialmente en lo que respecta a su reputación, confidencialidad y protección de datos personales.

Quinto. – Por otro lado, debe recordarse que la entidad denunciante no ostenta la condición de parte en el procedimiento sancionador, sino que actúa como mero informante, lo que no le confiere legitimación para acceder a documentos o resoluciones que puedan contener datos protegidos, conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Sexto. – En aplicación del principio de ponderación previsto en el artículo 14.3 de la LTAIBG, el acceso a la resolución sancionadora supondría un perjuicio directo para derechos fundamentales (en especial, el derecho a la protección de datos y la garantía de confidencialidad empresarial) que prevalecen frente al interés particular del solicitante en conocer el contenido de la misma, máxime cuando la publicidad de dicha sanción no ha sido acordada legalmente [...]»

CUARTO. Mediante notificación de la Secretaría General de este Consejo, de fecha 6 de junio de 2025, se confiere el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC, concediéndole un plazo máximo de diez días para que presente alegaciones.

Con fecha 13 de agosto de 2025 tiene entrada escrito de alegaciones del reclamante en el que, manifiesta que se ratifica íntegramente en el contenido de la reclamación y las alegaciones ya formuladas, reiterando todos y cada uno de los motivos y pretensiones en ella contenidos.

QUINTO. Mediante notificación de la Secretaría General de este Consejo, de fecha 21 de agosto de 2025, se da traslado de las alegaciones al reclamante y se confiere, por segunda vez, el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC, concediéndole un plazo diez días para que presente alegaciones.

Con fecha 5 de septiembre de 2025 tiene entrada un segundo escrito de alegaciones del reclamante en el que, en síntesis, manifiesta lo siguiente:

«PRIMERA. - Hasta La Fecha, La Reclamación No Ha Sido Contestada Por La Consejería De Economía. En Cualquier Caso, Se Solicita La Ampliación De La Reclamación A La Segunda Resolución Denegatoria Remitida Por La Consejería De Economía.

1. Con carácter previo debemos indicar que el escrito del que se ha dado traslado por la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo (la “Consejería de Economía”) a este Consejo de Transparencia y Protección de Datos, notificado a [REDACTED] por medio del Oficio, no es un informe ni un escrito de alegaciones a la Reclamación ni se refiere en ninguno de sus extremos a la Reclamación que es objeto del presente expediente. Por el contrario, se trata de la resolución de una solicitud de acceso que, según la Administración, habría sido planteada por [REDACTED] en marzo de 2025 ante esa misma Consejería de Economía. Sin embargo, procede aclarar ya desde este momento, que la solicitud que realizó [REDACTED] es la que en su día fue resuelta por la Resolución notificada el 23 de abril de 2024.

[...]

3. Además, las Resoluciones se refieren a la solicitud de una misma documentación e información. Por ello, con el objetivo de no demorar más la resolución del presente expediente, consideramos que resulta procedente la ampliación de la Reclamación a la Segunda resolución, pues en este supuesto: (i) la Resolución denegatoria y la Segunda resolución se refieren a la solicitud de una misma documentación que obra en manos de la Consejería de Economía y (ii) el Consejo de Transparencia y Protección de Datos es el encargado de resolver tanto la presente Reclamación, como la segunda reclamación que, en su caso, se podría presentar frente a la Segunda resolución.

[...]

SEGUNDA.- Breve resumen de los antecedentes de esta reclamación

1. Como ya indicamos en la Reclamación, en fecha 23 de abril de 2024 fue notificada a [REDACTED] la Resolución denegatoria, de la misma fecha, por la que se deniega la solicitud de acceso a la información pública presentada por [REDACTED]. La Resolución denegatoria dispuso lo siguiente:

“RESUELVE

Denegar la solicitud de acceso a la información pública presentada por D. Federico Nicosia, como Administrador Único de la sociedad de nacionalidad italiana [REDACTED] con [REDACTED], en base al contenido del art 14.h. de la LTAIBG por afectar a los intereses económicos y comerciales de la mercantil Geshispania, S.L., con CIF [REDACTED].”

2. La Solicitud presentada por [REDACTED] se refiere a la información relativa al expediente administrativo sancionador tramitado por la Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios de la Comunidad de Madrid con el número [REDACTED] por el que impuso a la mercantil [REDACTED] una sanción pecuniaria con fecha 22 de marzo de 2022, así como la posterior resolución de 26 de mayo de 2023 que la confirma en vía de recurso de alzada (la “Resolución sancionadora”).

3. El procedimiento sancionador que dio lugar a la Resolución sancionadora fue iniciado por la denuncia formulada por [REDACTED] el 13 de septiembre de 2021 tras haber sido informada por numerosos consumidores de las prácticas de [REDACTED] (en concreto, se recibieron quejas de los consumidores afirmando haber pagado multas a través de [REDACTED] que seguían apareciendo como pendientes de pago).

[...]

7. Por medio de la Solicitud, en fecha 25 de marzo de 2024, se solicitó a la Consejería de Economía acceso a la información contenida en dicha Resolución sancionadora de cuyo contenido solamente se conoce la imposición de una sanción pecuniaria a [REDACTED] y su confirmación en vía administrativa.

[...]

9. Tanto la Resolución denegatoria como la Segunda resolución se basan en la presunta aplicación del límite previsto en el artículo 14, letra h, de la LTBG, por considerar que la Solicitud de [REDACTED] afecta a los intereses económicos y comerciales de [REDACTED].

[...]

Tampoco es admisible el argumento complementario que se realiza en las Resoluciones denegatorias sobre el supuesto desplazamiento de la LTBG por la Ley 11/1998. La Ley 11/1998 no regula el derecho de acceso a la información pública, sino que se refiere a determinados supuestos (no aplicables a este caso) en los que se prevé la publicación como sanción accesoria. Así lo ha reconocido también la jurisprudencia en precedentes análogos al presente, negando que el régimen de publicidad de una sanción pueda interpretarse como norma derogatoria del régimen de transparencia en un supuesto concreto.

TERCERA.- [REDACTED] tiene derecho a acceder a la resolución sancionadora

1. Concurren los requisitos legales para que [REDACTED] acceda a la Resolución sancionadora

1.1 La Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios de la Comunidad de Madrid se encuentra incluida, indubitadamente, dentro del ámbito de aplicación subjetivo de la LTBG (artículo 2) y de la Ley 10/2019 (artículo 2), como órgano administrativo de la Administración de la Comunidad de Madrid (cfr. artículo 2 del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid).

1.2 El artículo 12 de la LTBG reconoce el derecho de acceso a información pública a “todas las personas”.

[...]

1.4 La información cuyo conocimiento se pretende entra en el ámbito de la información pública en los términos del artículo 13 de la LTBG, en virtud del cual “[s]e 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”.

No cabe duda de que la información solicitada obra en poder de la Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios, pues es quien tramitó el expediente sancionador e impuso la multa a [REDACTED] en el ejercicio de sus funciones.

CUARTA.- No son aplicables los límites del art. 14 de la LTBG, ni, en particular, el límite relativo al perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

[...]

[...] los límites del artículo 14 de la LTBG no operan de forma automática, debiendo apreciarse su concurrencia en función de la existencia de un perjuicio concreto, definido y evaluable (test del daño) y realizarse una aplicación justificada y proporcional (test de interés público).

[...]

B. Improcedencia de la interpretación y aplicación del artículo 14 de la LTBG realizada en la Segunda resolución.

[...]

[...] En cualquier caso, de los fundamentos transcritos se extrae que el razonamiento seguido por la Administración consiste en que el hecho de que [REDACTED] fuera denunciante o informante de la conducta por la que se sancionó a [REDACTED] conlleva que el acceso a la información solicitada podría afectar “a su reputación, confidencialidad y protección de datos personales (sic)”.

[...]

Con carácter previo, conviene aclarar que [REDACTED] y [REDACTED] no son competidores directos en la medida en que [REDACTED] solamente opera en España a través de Entidades Locales en el ámbito del Acuerdo Marco del que resultó adjudicataria. Su actividad se limita a la prestación de un servicio público que no repercute ningún sobrecoste para el usuario. Por el contrario, [REDACTED] lleva a cabo una práctica consistente en contactar con los usuarios de vehículos de alquiler a fin de ofrecerles un servicio de cobro de multas que conlleva el pago de un sobrecoste por parte del usuario, sin ningún tipo de cobertura legal en su relación con las Entidades Locales. [REDACTED] y [REDACTED] operan, por tanto, en mercados distintos, y en consecuencia no son competidores directos.

[...]

Esta Sentencia confirma que no es admisible considerar perjudicial para los intereses económicos de una empresa el acceso cualquier información relacionada con ella. Este sería el caso, por ejemplo, de información comercial sensible relativa a su estrategia comercial, o datos relativos a sus conocimientos técnicos. El contenido de una resolución sancionadora no hace referencia a ese tipo de información.

No obstante, incluso aunque la resolución tuviera ese tipo de información, la consecuencia no puede ser la denegación de plano del acceso. Como ha establecido ese CTBG, si del adecuado análisis de los tests del daño y del interés público derivase la procedente aplicación de cualquier límite, cabría en todo caso conceder el acceso parcial previa omisión o anonimización de la información afectada por el mismo. Tratándose, en hipótesis, del potencial perjuicio a la información comercial de ██████████ sería factible y sencillo proporcionar a ██████ copia de la Resolución sancionadora omitiendo cuantos datos cuyo acceso por parte de ██████ se considerase perjudicial para los intereses económicos y comerciales de ██████████ por estar relacionados con aspectos estratégicos de su política empresarial o por referirse a datos personales del personal de la compañía.

QUINTA.- La normativa autonómica de protección de los consumidores no desplaza el régimen general de acceso a la información pública.

[...]

5. En efecto, la normativa de publicidad de una sanción como sanción accesoria, es una norma reguladora del régimen de publicación del acto administrativo de carácter sancionador en la materia. Es una normativa análoga a la del régimen general de publicación de los actos administrativo que consta en el artículo 45 LPAC. Pero no es una normativa reguladora del régimen de acceso a la información pública. El acceso a información pública no se agota en el régimen de publicidad de los actos administrativos, sino que, como es sabido, constituye un régimen propio de acceso a esa información, incluso aunque sean actos administrativos que no son objeto de publicación u actos de trámite. De lo contrario, se llegaría al absurdo de que el régimen de transparencia no se aplicaría nunca, sino solo las normas especiales reguladoras de cuando un acto debe o no ser publicado.

6. Por tanto, estamos en un ámbito de plena aplicación de la normativa de transparencia y de radical ausencia de los límites de acceso a la información solicitada.»

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (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.

SEGUNDO. La reclamación ha sido formulada dentro del plazo establecido en el artículo 48 LTPCM, según el cual “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”.

TERCERO. 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”.

Teniendo en consideración esta noción de información pública, la información solicitada es subsumible en la misma en cuanto que la información relativa a este procedimiento ha sido instruido y resuelto por una administración en el ejercicio de una potestad administrativa, como es la potestad sancionadora.

CUARTO. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la resolución dictada en un procedimiento sancionador en materia de consumo. Esta sanción es el resultado de un procedimiento sancionador incoado como consecuencia de la denuncia presentada por el reclamante de cuyo resultado fue informado por la propia Dirección General.

La Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios dictó resolución, de fecha 25 de marzo de 2024, mediante la cual acordó denegar la solicitud de acceso a la información pública presentada, al apreciar la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG). En concreto, se consideró que la divulgación de la resolución sancionadora solicitada podría generar un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de la mercantil afectada, lo que justifica la restricción del derecho de acceso en este caso.

QUINTO. En primer lugar, procede analizar si la información solicitada se encuentra afectada por alguno de los límites previstos en la legislación sobre acceso a la información pública.

En este sentido ha de descartarse la concurrencia del límite del art 14.e) LTAIBG, dado que estamos ante un procedimiento sancionador concluido, que ya ha dado lugar a una sanción administrativa, por lo que no existe perjuicio alguno para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

De otro modo, entendemos que sí concurre el límite del artículo 14, letra h), de la LTAIBG, relativo a los intereses económicos y comerciales, pues la difusión pública de la información solicitada supondría un perjuicio para tales intereses. Debe señalarse, no obstante, que en sus alegaciones el órgano informante incurrió en un error al identificar dicho precepto con la protección de datos personales, materia regulada en el artículo 15 de la LTAIBG. Ahora bien, en la resolución 05-OPEN-00070.3/2024, el propio órgano indicó expresamente, en su fundamento jurídico sexto, que concurrían las limitaciones previstas en el artículo 14.1.h) de la LTAIBG.

En su criterio interpretativo 1/2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno afirma así en relación con el límite del artículo 14.1.h):

«Si se considera que el límite puede resultar aplicable, debe entrar en juego la correspondiente concreción a través del test del daño para determinar cuál es el perjuicio que se produce para la organización, empresa o entidad afectada por la difusión de la información, que puede ser tanto el organismo que ha recibido la solicitud, como una entidad tercera que pueda verse implicada.

[...] Por último, admitida la existencia del daño y valorado el mismo, se debe ponderar el peso de éste con respecto al interés legítimo de la ciudadanía en conocer la información que poseen los organismos y entidades sujetos a la Ley y que la misma califica como un derecho subjetivo amplio y prevalente.»

En relación con el test del daño, el criterio 1/2019 establece lo siguiente:

«A la hora de realizar el test del daño, el sujeto responsable de atender una solicitud de información o una reclamación debe analizar las siguientes cuestiones:

1º. Valorar todas las cuestiones que resulten de aplicación con identificación de los intereses económicos y comerciales que se ven afectados.

2º. Destacar la incidencia comercial o económica de la información que se solicita.

3º. Valorar en qué medida concreta proporcionar la información dañaría los intereses económicos y comerciales de una organización. Para ello, se pueden aportar datos concretos, objetivos, evaluables y efectivos que avalen la posible aplicación del límite y su incidencia en la posición competitiva de la entidad afectada. En la determinación del daño es importante analizar si la información a proporcionar es de común conocimiento o si la misma es fácil de averiguar o reproducir por parte de los competidores, en el caso de que la actividad se desarrolle en concurrencia competitiva.

4º. Determinar el nexo causal entre el acceso a la información solicitada y el daño a los intereses económicos y comerciales de la entidad presuntamente perjudicada.»

En el presente caso, el procedimiento sancionador se produjo como consecuencia de la denuncia presentada por el reclamante frente a la mercantil [REDACTED] por lo que facilitar la información concreta sobre la sanción podría afectar a distintos aspectos que generarían un daño en la sancionada, como son su reputación comercial, la confianza de sus clientes y, finalmente, su posición competitiva.

Para este Consejo, el perjuicio es objetivo, evaluable y efectivo, ya que la divulgación de la información solicitada podría ocasionar pérdidas económicas concretas derivadas de la pérdida de clientela, así como daños reputacionales que afectarían directamente a la imagen de la empresa y a la confianza del público en la misma. Existe, por tanto, un nexo causal directo entre el acceso a la información y el daño a la entidad sancionada.

Efectuado el test del daño, corresponde realizar el test del interés público. En este caso, no se aprecia un interés público prevalente en la difusión de la resolución sancionadora:

- El denunciante ya fue informado del resultado del procedimiento, en cumplimiento del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad de Madrid.
- El acceso que se pretende no persigue un fin de rendición de cuentas general, sino conocer una sanción concreta impuesta a una empresa determinada.
- La información aportada al denunciante en el procedimiento resulta suficiente para salvaguardar el interés general en materia de consumo.
- La divulgación del resultado de la sanción podría, además, distorsionar la competencia y colocar a la empresa sancionada en una posición de desventaja comercial frente a sus competidores.

Finalmente, y respecto de los aspectos relativos a la competencia, existe un interés general en que las empresas compitan en condiciones de igualdad. La divulgación del resultado de la sanción y del procedimiento seguido contra [REDACTED] podría distorsionar esa competencia y colocar a esta en una posición de desventaja comercial frente a sus competidores. El interés público en la divulgación de la información no puede prevalecer a la necesidad de preservar un marco de competencia libre y leal.

Por todo lo expuesto, este Consejo considera que el interés legítimo del reclamante de salvaguardar los intereses de los usuarios y de rendir cuentas del correcto ejercicio de la potestad sancionadora se ve satisfecho con la información aportada al interesado de acuerdo con la normativa aplicable en materia sancionadora de la Comunidad de Madrid. Aportar la información de la sanción concreta no contribuye en mayor medida a la consecución de dicho interés, y pone en riesgo la posición de la empresa, a la luz del test del daño realizado. La difusión de información individualizada podría dañar de forma innecesaria y desproporcionada los intereses económicos y comerciales de la empresa

En consecuencia, concurre un perjuicio real, evaluable y no meramente hipotético para los intereses económicos y comerciales de [REDACTED] sin que exista un interés público prevalente que desplace la aplicación del límite. Procede, por tanto, la denegación de la información relativa a sanción en virtud del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG.

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] en representación de [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: 2025.09.22 14:10