

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 23 de febrero de 2024, [REDACTED] formuló una reclamación ante el extinto 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 (en adelante, LTPCM).

El reclamante manifestaba no estar conforme con la respuesta a dos solicitudes de acceso a la información presentadas los días 24 y 30 de enero de 2024 ante la Dirección de Comunicación y Marketing de IFEMA MADRID. En ellas, se solicitaba acceso a la siguiente información:

«Criterios usados para seleccionar a las empresas invitadas a participar en un concurso para organizar el Gran Premio de Formula 1 de Madrid»

«- Estudios, documentos y expedientes relacionados con la viabilidad del Gran Premio de Fórmula 1 en Madrid, su impacto económico, laboral, medioambiental y/o turístico.

- Asistentes, lugar y calendario de reuniones mantenidas por directivos de IFEMA MADRID con objeto de negociar la organización de un GP de Fórmula 1.

- Gastos que supusieron los desplazamientos para mantener esas reuniones.

- Listado de empresas invitadas.

- Condiciones económicas del concurso.

- Bases generales del concurso»

SEGUNDO. El extinto Consejo de Transparencia y Participación admitió a trámite la reclamación el día 11 de mayo de 2024. El documento de admisión a trámite señala que se trasladaría la reclamación a la Dirección de Comunicación y Marketing de IFEMA MADRID para que esta elaborara un informe con las alegaciones que estimase oportunas.

No obstante, en el expediente aportado por el extinto Consejo no hay constancia ni de que este traslado se hiciera efectivo ni tampoco de que la entidad reclamada hubiera presentado escrito alguno de alegaciones.

TERCERO. Ante esta circunstancia, el día 23 de septiembre de 2024, este Consejo de Transparencia y Protección de Datos confirió a IFEMA MADRID un segundo trámite de audiencia con un plazo máximo de quince días para que elaborara un informe con las alegaciones que estimase oportunas.

Obra en el expediente un certificado del servicio de Dirección Electrónica Habilitada Única (DEHÚ) que muestra que la entidad reclamada accedió al contenido de la notificación ese mismo día 23 de septiembre de 2024. No obstante, no hay constancia de que esta haya efectuado alegaciones en uso del segundo trámite de audiencia conferido.

CUARTO. El día 6 de agosto de 2024 este Consejo de Transparencia y Protección de Datos confirió al reclamante el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con un plazo máximo de diez días para que presentase alegaciones. En uso del trámite de audiencia conferido por este Consejo, el reclamante presentó un escrito de fecha 14 de agosto de 2025 en el que manifestó, en síntesis, que no había recibido la información solicitada y que no renunciaba a su reclamación.

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 (en adelante, LTPCM), el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expesos 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, 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, establece 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 la reclamación interpuesta ante el anterior Consejo sin que este 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 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

TERCERO. De la documentación presente en el expediente, podría deducirse que la reclamación no fue formulada por el reclamante 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»*.

La comparecencia ante el extinto Consejo habría tenido lugar el día 23 de febrero de 2024, mismo día en el que fue notificada la Resolución impugnada. Por tanto, la reclamación habría sido presentada de manera prematura.

CUARTO. Tras analizar la información solicitada por el reclamante, este Consejo ha podido apreciar que esta incluye contenidos relativos a concursos y licitaciones. El artículo 133 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), establece lo siguiente en relación con la confidencialidad:

«Artículo 133. Confidencialidad.

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación vigente en materia de acceso a la información pública y de las disposiciones contenidas en la presente Ley relativas a la publicidad de la adjudicación y a la información que debe darse a los candidatos y a los licitadores, los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que estos hayan designado como confidencial en el momento de presentar su oferta. El carácter de confidencial afecta, entre otros, a los secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas y a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores.

El deber de confidencialidad del órgano de contratación, así como de sus servicios dependientes no podrá extenderse a todo el contenido de la oferta del adjudicatario ni a todo el contenido de los informes y documentación que, en su caso, genere directa o indirectamente el órgano de contratación en el curso del procedimiento de licitación. Únicamente podrá extenderse a documentos que tengan una difusión restringida, y en ningún caso a documentos que sean públicamente accesibles.

El deber de confidencialidad tampoco podrá impedir la divulgación pública de partes no confidenciales de los contratos celebrados, tales como, en su caso, la liquidación, los plazos finales de ejecución de la obra, las empresas con las que se ha contratado y subcontratado, y, en todo caso, las partes esenciales de la oferta y las modificaciones posteriores del contrato, respetando en todo caso lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

2. El contratista deberá respetar el carácter confidencial de aquella información a la que tenga acceso con ocasión de la ejecución del contrato a la que se le hubiese dado el referido carácter en los pliegos o en el contrato, o que por su propia naturaleza deba ser tratada como tal. Este deber se mantendrá durante un plazo de cinco años desde el conocimiento de esa información, salvo que los pliegos o el contrato establezcan un plazo mayor que, en todo caso, deberá ser definido y limitado en el tiempo.»

De ello puede extraerse que la Administración no podrá divulgar aquella información facilitada por los empresarios que hubiera sido designada por estos como confidencial o que pudiera ser utilizada para falsear la competencia. En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Tercera, en su Sentencia de 14 de febrero de 2008 (C-450/2006), en la que señaló que «las entidades adjudicadoras tienen la obligación de respetar el carácter confidencial de todas las informaciones proporcionadas por los proveedores».

En este caso, IFEMA MADRID, que actúa como promotora del Gran Premio de Madrid de Fórmula 1, ha adquirido compromisos frente a Formula One World Championship Limited (FOWC) y Formula One Management Ltd (FOML) por los que se ha sujetado a obligaciones de confidencialidad muy estrictas. Ello implica que revelar cierta información constituiría por parte de la entidad reclamada un incumplimiento contractual que, además, perjudicaría los intereses de todos los operadores económicos involucrados.

Este Consejo entiende que las empresas deben poder aportar información sensible a la Administración sin temor a que su divulgación a terceros comprometa sus intereses. Por ello, tanto la normativa en materia de contratación pública como la jurisprudencia velan por la garantía de esta relación de confianza entre la Administración y los candidatos. Por tanto, sería coherente no facilitar esta información para así cumplir con la confidencialidad contractual.

No obstante, el artículo 34 LTPCM establece lo siguiente:

«Artículo 34. Límites al derecho de acceso.

1. El derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser limitado o denegado en los supuestos previstos en la normativa de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado.

2. La aplicación de los límites a que se refiere el apartado anterior será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.»

Por ello, si bien es cierto que no podría denegarse el acceso a la información pública exclusivamente por el principio de confidencialidad previsto en el artículo 133 LCSP, este Consejo no puede obviar que, en este caso, la confidencialidad guarda una estrecha relación con el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIPBG, relativo a los intereses económicos y comerciales.

QUINTO. El Criterio Interpretativo 1/2019, relativo a la aplicación del límite del artículo 14.1.h), dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, recomienda lo siguiente en relación con la aplicación de este límite a las solicitudes de acceso a la información en las que se solicitan contenidos declarados confidenciales:

«En todo caso, a la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:

a) Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.

b) La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.

c) Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.

d) La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar – por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de ésta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial»

En este caso, las reuniones, participantes y condiciones económicas, entre otros, en el marco de procesos negociadores orientados a la celebración de un evento deportivo forman parte del núcleo de la actividad económica no solo de IFEMA Madrid, sino de todos los operadores económicos implicados. Estos elementos que forman parte de la esfera de dichos procesos negociadores pueden ser consideradas como operaciones estratégicas que pueden distorsionar no solo el resultado de las negociaciones, sino también la capacidad de los operadores para competir en el sector de la gestión de grandes eventos deportivos.

Asimismo, la información relativa a las licitaciones que no está afectada por la confidencialidad puede consultarse en el Portal de Transparencia de IFEMA MADRID. El resto de contenidos podrían tener la consideración de datos e informaciones internas generados en el marco de un proceso negociador.

En relación con si existe una voluntad del titular de la información de mantener estos contenidos alejados del conocimiento público, la respuesta es afirmativa, ya que esta ha quedado suficientemente acreditada por la entidad reclamada en la Resolución de 23 de febrero de 2024 por la que se denegó al reclamante el acceso a la información solicitada:

« [...] no resulta posible dar acceso a la información solicitada en tanto que facilitar los estudios y expedientes relacionados con la viabilidad del Gran Premio de Fórmula 1 así como información relacionada con las reuniones mantenidas con objeto de negociar la organización del Gran Premio, supondría permitir el acceso a documentación que podría provocar un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de IFEMA MADRID, estando amparado por la confidencialidad»

A juicio de este Consejo, la voluntad de mantener secreta la información obedece a un legítimo interés objetivo de naturaleza económica, ya que la no publicidad de los contenidos busca evitar un perjuicio a la posición competitiva de las entidades involucradas. El conocimiento público de ciertos datos podría debilitar la capacidad de negociación de IFEMA MADRID, favorecer a empresas competidoras, generar situaciones de desigualdad entre potenciales licitadores y, en última instancia, incluso ocasionar perjuicios al proyecto.

Por todo lo expuesto, este Consejo comparte las apreciaciones de la entidad reclamada y abraza el carácter confidencial de la información solicitada, en la medida en que esta se refiere a procesos negociadores directamente relacionados con la actividad económica de IFEMA MADRID; la información no se ha hecho pública voluntariamente; existe una voluntad de mantenerla reservada y, por último, concurre un interés económico legítimo que exige protegerla de su divulgación.

Asimismo, el mencionado Criterio Interpretativo 1/2019 hace las siguientes apreciaciones en relación con la aplicación de este límite a las solicitudes de acceso a la información:

«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 sintonía con estas recomendaciones, IFEMA MADRID consideró, en síntesis, que no existía un interés público superior que justificase el acceso a los documentos declarados confidenciales, pues ello podría afectar a la posición en el mercado de la empresa adjudicataria y a la libre competencia. En el presente fundamento, y según lo recomendado en el Criterio Interpretativo 1/2019, este Consejo va a proceder a efectuar los pertinentes test del daño y del interés, para así apreciar si concurriría o no el límite invocado por la entidad reclamada.

En relación con el test del daño, el mencionado Criterio Interpretativo 1/2019 recomienda 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 este caso, la información solicitada por el reclamante incide directamente en la estrategia de negociación y en la posición competitiva de IFEMA MADRID en el mercado de eventos deportivos. En concreto, se vería comprometido el carácter confidencial de la información en un contexto de operaciones estratégicas. Asimismo, la capacidad de negociación frente a potenciales socios, patrocinadores y proveedores podría verse afectada por una distorsión de la igualdad de condiciones en procedimientos de selección de empresas, ya que facilitar la información implicaría la revelación de contenidos sensibles afectados por estrictas cláusulas de confidencialidad.

En relación con la incidencia comercial o económica, la información objeto de la solicitud posee una clara dimensión estratégica de alto valor económico, en tanto se refiere a aspectos internos de la negociación y a elementos que forman parte de la posición competitiva de las entidades involucradas. Su publicidad podría afectar de manera negativa al normal desarrollo de las relaciones comerciales y contractuales, al situar en desventaja a ciertos operadores económicos frente a otros que podrían servirse de los contenidos divulgados para ajustar sus actuaciones y estrategias en el mercado.

Dicho de otro modo, este Consejo considera que la difusión de información y contenidos relativos a procesos de negociación supondría la proyección pública de elementos que, a nuestro juicio, forman parte de estrategias empresariales. Por ello, su revelación conllevaría una pérdida de eficacia en las gestiones, un posible debilitamiento de futuras capacidades de negociación y una alteración del principio de igualdad en el contexto de la competencia económica.

Por lo que respecta al grado en el que proporcionar la información dañaría los intereses económicos y comerciales, es necesario advertir que el suministro de la información solicitada podría dañar de forma concreta y efectiva la posición competitiva de las entidades involucradas, ya que facilitar la información implicaría el traslado al dominio público de elementos estratégicos que no han sido publicados. El reclamante estaría solicitando, por tanto, una información que no es meramente descriptiva, sino que estaría relacionada con datos relativos a reuniones, detalles empresariales o condiciones económicas precisas a las que se puede atribuir un valor comercial específico. Así, la utilización de esta información por parte de competidores podría generar un daño evaluable en términos de pérdida de ventaja negociadora, entre otros. No se trata, por tanto, de un riesgo hipotético, sino de un perjuicio real y específico que afectaría directamente a los intereses económicos y comerciales de los operadores afectados.

Por todo lo expuesto, y en relación con el nexo causal entre el acceso a la información y el daño a los intereses económicos y comerciales, este Consejo aprecia que efectivamente existe una relación directa y clara entre la entrega de la información y el perjuicio a los intereses económicos y comerciales. La divulgación de la información solicitada por el reclamante permitiría conocer públicamente a los interlocutores o los resultados de fases concretas de los procesos negociadores, lo que podría incluso condicionar futuros acuerdos o licitaciones. Asimismo, la publicidad de cierta información sensible podría proporcionar a terceros una serie de conocimientos privilegiados que podrían utilizarse en beneficio propio y en detrimento de los operadores económicos implicados, lo que alteraría claramente las condiciones de igualdad en los mercados.

De hecho, en su Resolución impugnada, IFEMA MADRID, manifestó lo siguiente:

« [...] datos tan detallados como los que se requieren como, por ejemplo, el conocer los compromisos adquiridos por IFEMA MADRID en relación con el Gran Premio de Fórmula 1 de la Comunidad de Madrid o el plan de negocio previsto por Fórmula 1, constituyen información sensible que cualquier entidad está obligada a proteger y mantener reservados, por lo que cualquier tipo de difusión de dicha información a terceros, atentaría contra la confidencialidad, lo que directamente incurriría en la afectación de los intereses económicos y comerciales de IFEMA MADRID»

Una vez efectuado el test del daño, y según las indicaciones del citado Criterio 1/2019, procedería realizar el test del interés. Para ello, habría que analizar las siguientes cuestiones:

« · La rendición de cuentas del gasto de dinero público. Existe claramente un interés público en conocer cómo se toman las decisiones en las políticas públicas y en cómo se gasta el dinero público en cada caso concreto.

· La protección del público. La sociedad tiene interés en conocer cuándo existen prácticas empresariales o comerciales dudosas por parte de organizaciones o empresas, o cuando existen productos puestos en el mercado que resultan peligrosos o dañinos.

· Las circunstancias en las que la información fue obtenida por la administración pública. Si la obtención de la información procede de una obligación legal, si la misma fue aportada voluntariamente por la organización, si es fruto de una actividad de inspección y control por parte de la Administración, todas estas circunstancias influyen a la hora de proceder o no a la divulgación de la información.

· Los aspectos relativos a la competencia. En economías de mercado como la española, existe un interés público en que las empresas puedan operar en un marco seguro de competencia, tanto si tal competencia tiene lugar en el ámbito ordinario de la actividad económica del país, como en el marco de la contratación pública.»

Para este Consejo, la rendición de cuentas vinculada al gasto de dinero público se satisface ya, en este caso, mediante el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, en concreto con la publicación obligatoria de las adjudicaciones y la información de los contratos prevista en la normativa de contratación pública, por lo que no sería necesario divulgar elementos internos que pudieran afectar a intereses económicos y comerciales.

Por lo que respecta a la protección del público frente a riesgos, no se aprecia que la información solicitada por el reclamante guarde relación ni con la seguridad de los servicios prestados ni con posteriores prácticas comerciales, sino que su vínculo se relacionaría más con estrategias internas. El interés público en la divulgación de información con fines de protección de la ciudadanía cobra relevancia cuando están en juego prácticas empresariales dudosas o riesgos para la salud o la seguridad. En el presente supuesto, y a juicio de este Consejo, la información solicitada no guarda relación con este ámbito.

En relación con la obtención de la información, esta ha sido adquirida por IFEMA MADRID en cumplimiento de una obligación legal derivada de procesos negociadores y de licitación, en un contexto que exige preservar la confianza y la confidencialidad en las relaciones establecidas con los operadores económicos. Por tanto, no se trataría como tal de datos aportados voluntariamente por las empresas afectadas, sino de datos obtenidos en el marco del ejercicio de potestades públicas. Todo esto implica que la Administración debe tener una especial responsabilidad en el tratamiento y publicidad de la información, para garantizar así tanto el interés público como la protección de derechos e intereses legítimos de las empresas involucradas.

Finalmente, y respecto de los aspectos relativos a la competencia, existe un interés general en garantizar que las empresas puedan competir en condiciones de igualdad en nuestra economía de libre mercado, circunstancia que podría verse comprometida en el caso de que se revelasen secretos comerciales o técnicos a los que pudieran acceder empresas competidoras. En consecuencia, el interés público en la divulgación de la información debe ponderarse con la necesidad de preservar un marco de competencia libre y leal que podría verse distorsionado por la divulgación de información estratégica.

Precisamente, y en relación con la competencia, la ya citada Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de febrero de 2008 (asunto C450/06, apartado 34 y ss.) señaló lo siguiente respecto de la relación existente entre la competencia y el principio de confidencialidad:

«34. El objetivo principal de las normas comunitarias en materia de contratos públicos comprende la apertura a la competencia no falseada en todos los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de enero de 2005, Stadt Halle y RPL Lochau, C-26/03, Rec. p. I-1, apartado 44).

35. Para alcanzar dicho objetivo, es necesario que las entidades adjudicadoras no divulguen información relativa a procedimientos de adjudicación de contratos públicos cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en un procedimiento de adjudicación en curso o en procedimientos de adjudicación ulteriores.

36. Además, tanto por su naturaleza como conforme al sistema de la normativa comunitaria en la materia, los procedimientos de adjudicación de contratos públicos se basan en una relación de confianza entre las entidades adjudicadoras y los operadores económicos que participan en ellos. Éstos han de poder comunicar a tales entidades adjudicadoras cualquier información útil en el marco del procedimiento de adjudicación, sin miedo a que éstas comuniquen a terceros datos cuya divulgación pueda perjudicar a dichos operadores.»

Por todo lo expuesto, y tras seguir las recomendaciones del citado Criterio Interpretativo 1/2019, la toma en consideración de todos los factores analizados arroja que no existe un interés público prevalente que justifique el acceso a la información solicitada que, recordemos, está relacionada con concursos y licitaciones y tiene carácter confidencial. Por ende, y como resultado de los test del daño y del interés efectuados, procede desestimar la reclamación en aplicación del límite 14.1.h) LTAIPBG, relativo a la protección de los intereses económicos y comerciales en conexión con el principio de confidencialidad del artículo 133 LCSP.

SEXTO. Tras analizar la documentación obrante en el expediente aportado por el extinto Consejo, se ha apreciado un carácter general e impreciso en las peticiones de acceso a la información formuladas por el reclamante.

En la Resolución impugnada, la Dirección de Comunicación y Marketing de IFEMA MADRID desestimó el acceso a la información por estar afectada por una estricta confidencialidad contractual y por la concurrencia del límite 14.1.h) LTAIPBG, relativo a los intereses económicos y comerciales, circunstancia que ha sido también apreciada por este Consejo, tal y como se ha expuesto en los fundamentos precedentes. Por su parte, el interesado señaló en su formulario de reclamación lo siguiente:

«Se considera que se puede conceder acceso parcial a la información solicitada en el apartado 1. "Estudios, documentos y expedientes relacionados con la viabilidad del Gran Premio de Fórmula 1 en Madrid, su impacto económico, laboral, medioambiental y/o turístico" [...]»

Por tanto, este Consejo entiende que el reclamante considera que su petición número 1 no se ve afectada ni por el principio de confidencialidad ni por el límite 14.1.h) LTAIPBG, relativo a los intereses económicos y comerciales. No obstante, la imprecisión y amplitud de esta petición (así como de otras) hacen imposible que este Consejo pueda estimarla, en concreto por las razones expuestas en los párrafos siguientes.

El reclamante solicitó los «Estudios, documentos y expedientes relacionados con la viabilidad del Gran Premio de Fórmula 1 en Madrid, su impacto económico, laboral, medioambiental y/o turístico», petición carente de precisión al no haber sido especificadas por el interesado cuestiones como el órgano que ha elaborado dichos documentos o lo que se entiende por *viabilidad* o *impacto*, entre otros.

Para poder dar respuesta a esta solicitud, IFEMA MADRID debería haber realizado las siguientes acciones.

1. Determinar qué contenidos relacionados con el Gran Premio de Fórmula 1 podrían encajar en los amplios conceptos de *estudios*, *documentos* y *expedientes*, así como la relación de todos ellos con la viabilidad de la celebración del Gran Premio de Fórmula 1 en Madrid. En este caso, el término *documentos* dota a la petición de un carácter indiscriminado y generalista.
2. Localizar todos ellos en diversos archivos y dependencias, independientemente de que hubieran sido elaborados por otro órgano administrativo, por la propia entidad reclamada o adquirido por IFEMA MADRID en el ejercicio de sus potestades públicas.
3. Concretar un marco temporal concreto, ya que este no fue precisado por el reclamante. De no delimitarse, el volumen de la información sería más que considerable.
4. Determinar, en relación con los expedientes, cuáles han concluido y cuáles siguen en curso y, en este caso, determinar qué documentos han adquirido el carácter de conclusos, para así valorar en qué medida facilitar la información afectaría a la tramitación de los procedimientos.
5. Realizar una filtración de toda la documentación relacionada con el Gran Premio en función de si en ella se analiza el impacto económico, laboral, medioambiental, turístico o cualquier combinación de estos.
6. Analizar todos los contenidos relacionados con la celebración del Gran Premio de Fórmula 1 que cumplen con las condiciones señaladas por el reclamante para así poder determinar individualmente si en cada uno de ellos concurre alguna causa de inadmisión o límite de los previstos en la normativa de transparencia. En este caso, puede ser que concurren límites relacionados con la seguridad pública (como es el caso de documentos elaborados por las autoridades policiales), con la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión (por ejemplo, en relación con las licitaciones en curso) o con la propiedad intelectual (como podrían ser los informes solicitados a entidades privadas), entre otros. Asimismo, en la información solicitada por el reclamante podría haber documentos de carácter auxiliar o de apoyo preparatorios de la actividad de otros órganos.
7. En el caso de que pudieran verse afectados los derechos de terceros que formen parte de los expedientes solicitados o que tuvieran algún tipo de relación con los contenidos reclamados, habría que proceder con los trámites de audiencia pertinentes, tal y como establece el artículo 19 LTAIPBG. En caso afirmativo, habría que analizar y examinar las alegaciones de estos para así decidir en qué medida aportar la información podría perjudicarles.
8. Una vez realizada esta labor, habría que proceder con la anonimización de todos esos contenidos para así garantizar el cumplimiento de la normativa de protección de datos.

En consecuencia, la imprecisión y el volumen de información solicitado hacen imposible que este Consejo pueda estimar el acceso a dichos contenidos, ya que sería para este imposible conocer en detalle las circunstancias de cada uno de ellos.

En relación con este asunto, este Consejo quiere recordar que el artículo 39 LTPCM, en relación con las solicitudes imprecisas, establece lo siguiente:

«1. Cuando una solicitud esté formulada de manera que no se identifique de forma suficiente la información a que se refiere, se pedirá al solicitante que la concrete, y se le facilitarán las indicaciones precisas que sean necesarias para ello, dándole para ello un plazo de diez días, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido en su petición, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución»

Por tanto, ante la generalidad e imprecisión de algunas peticiones, consideramos que IFEMA MADRID debería haber procedido según lo establecido en este precepto. En su formulario de reclamación, el interesado señaló que *«se considera que se puede conceder acceso al informe de Deloitte sobre el Gran Premio de Fórmula 1, ya que el propio IFEMA ha trasladado parcialmente su contenido a los periodistas y el público en general a través de notas de prensa»*, lo que supondría una concreción de la información, pero ya realizada en vía de reclamación. Se recuerda que la información objeto de esta reclamación —y, por tanto, susceptible de ser facilitada— debe coincidir por completo con aquella que fue objeto de la solicitud.

No obstante, el defecto formal apreciado en esta reclamación al haber sido presentada de manera prematura hace imposible para este Consejo dotar de carácter estimatorio a la presente Resolución, tampoco en el sentido de retrotraer el procedimiento para que IFEMA MADRID pueda solicitar una concreción de las peticiones. No obstante, el reclamante puede presentar una nueva solicitud en la que precise qué documentos son los que solicita, lo que daría lugar a un nuevo procedimiento y, en su caso, a una nueva reclamación.

Este Consejo recuerda que en ningún momento ha podido acceder o analizar los contenidos solicitados por el reclamante. No obstante, sí que hemos podido apreciar la posible concurrencia de dos de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 LTAIPBG, a saber: aquella relativa a la reelaboración (18.1.c) y al carácter abusivo de la solicitud (18.1.e).

SÉPTIMO. En relación con la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIPBG, relativa a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, este Consejo aprecia que facilitar al interesado la información implicaría la consulta ad hoc de una inmensa cantidad de fuentes de información para, después, proceder con arduos trabajos de análisis y compilación. En este sentido, la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero, señaló que:

«Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico.»

En análogo sentido se pronuncia el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución 163/2021 en la que acoge la reelaboración en los casos en los que el organismo carezca de los medios técnicos y humanos necesarios para extraer la información, ya que, a juicio de este Consejo, localizar, filtrar, compilar, analizar y ordenar la información solicitada por el reclamante (así como llevar a cabo todas las acciones enumeradas en el fundamento jurídico sexto) podría suponer la paralización de la Dirección de Comunicación y Marketing de IFEMA MADRID.

En atención a estas consideraciones, este Consejo aprecia que proveer la información solicitada requeriría realizar una ardua labor de tratamiento de la información no amparada por la Ley 19/2013. En términos empleados por la Jurisdicción contencioso-administrativa, estaríamos ante un supuesto en el que *«la información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación»* (Sentencia del Juzgado Central de los Contencioso-Administrativo Nº2, de 25 de abril de 2016).

En este mismo sentido, el extinto Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, en el fundamento jurídico cuarto de su Resolución RDA 300/2023, señaló lo siguiente en relación con la reelaboración:

«La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, [...]. Además del extenso límite temporal de la información [...] (SSTS de 3 de marzo de 2020, recurso C-A núm. 600/2018 y de 25 de marzo de 2021, recurso C-A núm. 2578/2020).

[...] se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos.» (SSTS de 3 de marzo de 2020, recurso C-A núm. 600/2018 y de 25 de marzo de 2021, recurso C-A núm. 2578/2020 y de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020)»

Si ponemos todas estas consideración en relación con el Criterio Interpretativo 007/2015, dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la causa de inadmisión puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: *«a) elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información.»*

En este caso, la falta de precisión y carácter indiscriminado de la solicitud de acceso hace que esta englobe contenidos no solo elaborados y adquiridos por IFEMA MADRID, sino también por otros órganos públicos (como el Ayuntamiento de Madrid), así como por entidades privadas. En este sentido, cabe recordar la Sentencia del Tribunal Supremo 306/2020, de 3 de marzo, recurso de casación número 600/2018:

«De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información.»

De modo que, a juicio de este Consejo, se encuentra justificada la concurrencia de la acción previa de reelaboración, ya que en este caso se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información confidencial de la que no; sistematizar, y, finalmente, adaptar dicha información para su ulterior divulgación.

Por ello, atender la petición de información del solicitante requeriría realizar una labor de procesamiento de la información disponible de magnitudes considerables que podría subsumirse en el concepto de reelaboración establecido en el artículo 18.1.c) LTAIPBG. Asimismo, este Consejo quiere recordar que la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 1 de marzo de 2023 (recurso 54/2021) señaló que *«la Ley de Transparencia 19/2013 no consagra un derecho absoluto e ilimitado a obtener cualquier tipo de información por parte de quien lo solicita»*.

OCTAVO. En relación con el carácter abusivo de la solicitud, de ser atendidas las peticiones del reclamante, el complejo tratamiento de la información podría conllevar la paralización de los quehaceres cotidianos de los sujetos obligados a suministrarla. Tanto la reelaboración de la información como las acciones que deberían efectuarse por parte de IFEMA MADRID para satisfacer las peticiones del reclamante impedirían la justa y equitativa atención al trabajo de los sujetos referidos, lo que consecuentemente les impediría cumplir con el servicio público que tienen encomendado.

Sin embargo, el artículo 18.1.e) LTAIPBG establece que se inadmitirán a trámite aquellas solicitudes *«que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley»*. De su redacción se desprende que para que sea de aplicación esta causa de inadmisión es necesaria la conjunción de dos elementos: por un lado, el carácter abusivo en sentido cualitativo y; por otro lado, la justificación con la finalidad de la normativa de transparencia. En este mismo sentido se ha expresado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo 003/2016: *«la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere [...] en el caso de la solicitud abusiva, que esta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley»*.

La Ley 19/2013 establece en su preámbulo que su fin es el sometimiento a escrutinio de la acción de los responsables públicos; así como conocer la toma de decisiones, el manejo de los fondos y bajo qué criterios actúan las instituciones, todo ello enmarcado en el sector público. Según lo expuesto, la finalidad del ejercicio del derecho de acceso a la información en cuestión sí podría reconducirse a uno de los supuestos previstos en el preámbulo de la Ley 19/2013, ya que los contenidos a los que desea acceder el reclamante permitirían identificar los criterios bajo los que actúan nuestras instituciones. Por tanto, la solicitud de acceso a la información sí estaría justificada con la finalidad de la normativa de transparencia.

En definitiva, la solicitud presentada por el interesado podría llegar a considerarse cualitativamente abusiva. No obstante, sí que estaría justificada con la finalidad de la normativa de transparencia. Así, la falta de concurrencia del doble requisito que se desprende de la redacción del artículo 18.1.e) LTAIPBG implica que sería cuestionable la aplicación de la causa de inadmisión relativa a las solicitudes *«que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley»*.

Dicho de otro modo, se podría apreciar que la solicitud tuviera carácter abusivo, pero ello no implica necesariamente la aplicación del artículo 18.1 e) LTAIPBG, ya que de su redacción se desprende que su aplicación es conveniente solo cuando la petición, además de ser abusiva, no tenga encaje en los fines de la normativa de transparencia, tal y como recomienda el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio Interpretativo 003/2016.

Independientemente de que se pudiera apreciar abusividad, el sentido de la presente Resolución sería el mismo en relación con la información solicitada, ya que la reclamación presenta un defecto formal y la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIPBG relativa a la reelaboración ha quedado suficientemente acreditada. Del mismo modo, este Consejo ha apreciado la concurrencia del límite relativo a los intereses económicos y comerciales del artículo 14.1.h) LTAIPBG en conexión con el principio de confidencialidad del artículo 133 LCPS, también invocado por la entidad reclamada.

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: 2025.09.30 13:21