

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 29 de noviembre de 2023, [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).

La reclamante manifestaba no estar conforme con la respuesta a su solicitud de acceso a la información pública presentada el día 4 de octubre de 2023 ante la Dirección General de Transparencia y Calidad del Ayuntamiento de Madrid. En ella, pedía que se le facilitase la siguiente información:

«Solicito los siguientes datos en formato reutilizable:

-Inspecciones y actuaciones en locales de espectáculos públicos y actividades recreativas en 2022 y 2023 en Madrid desglosadas por distrito, número de denuncias y concepto de la denuncia y actuaciones efectuadas. Si los datos de 2023 son parciales, también los solicito»

SEGUNDO. Consta en el expediente que el extinto Consejo de Transparencia y Participación admitió a trámite la reclamación el 29 de enero de 2024 y solicitó a la Dirección General de Transparencia y Calidad del Ayuntamiento de Madrid la remisión de un informe completo con las alegaciones que considerase oportunas. En dicho escrito de alegaciones, el órgano reclamado manifestó, en síntesis, lo siguiente:

«Respecto al 2012, queremos aclarar que lo que le indicamos es que desde el año 2012 manejamos una base de datos interna, paralela a la tramitación en la aplicación de expedientes administrativos, en la que se anotan todas las inspecciones llevadas a cabo. Sin embargo, los datos que le facilitamos son datos de los años 2022 y 2023. Es decir que, durante los años 2022 y 2023, el número de inspecciones urbanísticas llevadas a cabo por nuestros técnicos de inspección ha sido de 3169 inspecciones.

Asimismo, le informamos que el sistema informático que manejamos no extrae información de tipo local, nombre comercial, tipo de denuncia, ni motivo de las denuncias. La única forma de extraer estos datos sería analizando uno a uno cada uno de los expedientes. Para realizar esta labor tan exhaustiva y laboriosa, tendríamos que disponer de personal suficiente que analizase cada uno de los 8.306 expedientes que se iniciaron en el período 2022-2023, lo cual supondría la paralización del trabajo ordinario, dando lugar a la posible prescripción de infracciones y/o a la caducidad de los procedimientos ya iniciados»

TERCERO. El día 13 de agosto de 2024 este nuevo Consejo confirió a la 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 quince días para que presentase alegaciones. Obra en el expediente acuse de recibo de la notificación telemática aceptada por la reclamante el 24 de agosto de 2024. No obstante, no consta que esta haya efectuado alegaciones en uso del trámite de audiencia conferido por este Consejo.

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 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 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 existente en el expediente, podría extraerse que la reclamación habría sido formulada por la interesada 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».

CUARTO. En la Resolución impugnada, la Dirección General de Transparencia y Calidad del Ayuntamiento de Madrid facilitó a la reclamante la información de la que disponía a través de un enlace. No obstante, esta no se mostraba conforme con los contenidos proporcionados y señalaba, además, que el enlace no funcionaba. En relación con este asunto, el órgano reclamado alegó respecto de la información solicitada que, «al no estar sistematizada, su obtención exigiría una tarea de reelaboración». En lo que respecta a la causa de inadmisibilidad establecida en el artículo 18.1.c) LTAIPBG, a juicio de este Consejo, es evidente que lo que pretende la interesada es la obtención de una información para cuya divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración.

Tras consultar el enlace facilitado a la reclamante y la documentación obrante en el expediente, este Consejo que concluye que el órgano reclamado elaboró los informes que posteriormente fueron publicados con la información que tenían a su disposición, así como con contenidos que incluso necesitaron cierto tratamiento. Por ello, facilitar a la interesada la información de una manera diferente implicaría la consulta ad hoc de diversas fuentes de información para, después, proceder con un trabajo de compilación y ordenación. En este sentido, la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero, señala 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, compilar y ordenar la información solicitada por la reclamante podría suponer la paralización de la Dirección General reclamada, que también apreció esta misma circunstancia: «habría que llevar a cabo un tratamiento informático diseñado al efecto, o bien realizar una búsqueda expediente por expediente para recopilar la información, labor que desborda ampliamente la capacidad de los servicios municipales de inspección y disciplina de la Agencia de Actividades».

Además, la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 7ª, de 24 de enero de 2017, Recurso de apelación 63/2016, en su Fundamento de Derecho Cuarto 1 indicó lo siguiente:

«[...] Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art.18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art.13 de dicha Ley. De lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art.82 de la Ley 30/92) [...]».

Asimismo, y de acuerdo con el Criterio Interpretativo 007/2015, dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el concepto de reelaboración «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 [...]». Este mismo criterio ha sido confirmado en otras resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como es el caso de la Resolución R/0792/2021, de 28 de marzo de 2022, y de la Resolución R/0437/2021, de 14 de octubre de 2021, en las que se concluye que no resulta exigible a la Administración la elaboración de listados o informes a medida.

En atención a estas consideraciones, este Consejo concluye que, en la medida en que la información solicitada requiere realizar una labor de localización, análisis, compilación y ordenación no amparada por la Ley 19/2013, atender la petición de información de la 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.

En consecuencia, este Consejo coincide con las apreciaciones del órgano reclamado 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.

QUINTO. De ser atendida la solicitud de la reclamante, el complejo tratamiento de la información podría conllevar la paralización de los quehaceres cotidianos de los sujetos obligados a suministrarla, especialmente si tenemos en cuenta las circunstancias señaladas por el Ayuntamiento. Tanto la reelaboración de la información como la verificación de los contenidos solicitados 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. De hecho, en su escrito de alegaciones el Ayuntamiento de Madrid sostiene que las tareas de recopilación y reelaboración son necesarias, ya que «la información solicitada no se encuentra disponible ni tampoco se puede obtener por la unidad gestora mediante consulta informática de la base de datos».

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 CTBG 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 expedientes relativos a inspecciones a los que desea acceder la 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 la interesada 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 tiene encaje en los fines de la normativa de transparencia, tal y como recomienda el CTBG 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 concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIPBG relativa a la reelaboración ha quedado suficientemente acreditada.

SEXTO. Sin perjuicio de las causas de inadmisión ya invocadas, este Consejo aprecia que facilitar la información solicitada por la reclamante podría indirectamente afectar a los límites establecidos por la Ley 19/2013 en sus artículos 14.1 letras e) y g).

Por un lado, el artículo 14.1.g) LTAIPBG indica que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información implique un perjuicio para «las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control»; supuesto en el que se enmarcaría la labor inspectora del Ayuntamiento en relación con las inspecciones y actuaciones en locales de espectáculos públicos y actividades recreativas. Revelar cierta información en este ámbito podría implicar la exposición de las estrategias, ámbitos de actuación o resultados de la actividad municipal de controles, especialmente si tenemos en cuenta el amplio marco temporal referido por la reclamante.

Asimismo, el conocimiento por parte de la reclamante de las actuaciones municipales podría entorpecer la labor inspectora y poner en riesgo la eficacia de los mecanismos de control de la autoridad local, por ejemplo, al generar situaciones de alerta o provocar cambios en la forma de operar de los afectados. Además, la normativa de transparencia en ningún momento exige que exista un procedimiento inspector abierto o una sanción firme impuesta para que el límite referido pueda ser aplicado, pues bastaría con que el acceso a la información pudiera dificultar o menoscabar las funciones preventivas, investigadoras o sancionadoras de la autoridad competente, independientemente de que estas ya hubieran finalizado.

Por otro lado, el artículo 14.1.e) LTAIPBG señala que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para «la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios». Este Consejo recuerda que no ha tenido acceso a los expedientes, actas e informes de inspección aludidos, pero si atendemos al contexto y a la amplitud de la petición, es posible que existieran diligencias previas de investigación administrativa o procedimientos sancionadores, circunstancia que este Consejo desconoce.

El límite mencionado aspira a proteger la efectividad de las actuaciones en materia de prevención, investigación y sanción de ilícitos administrativos; bien jurídico que podría verse claramente afectado de revelarse información relativa a estos procesos y que podría guardar una estrecha relación con el límite del artículo 14.1.g) aludido en este mismo fundamento.

Por todo lo expuesto, este Consejo estima que serían de aplicación los límites del artículo 14.1. letras g) y e) LTAIPBG. El acceso a la información relativa a las inspecciones y actuaciones en locales de espectáculos públicos y actividades recreativas (y, especialmente, a los conceptos de las denuncias y a las actuaciones efectuadas) podría comprometer tanto las labores de inspección del Ayuntamiento de Madrid como su potestad sancionadora.

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: 2025.08.29 12:12