

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 11 de octubre de 2024 tuvo entrada en el buzón del Consejo de Transparencia y Protección de Datos una reclamación formulada por [REDACTED] 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 afirmaba no estar conforme con la resolución de fecha 11 de septiembre de 2024, del Director General de Evaluación, Calidad e Innovación de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se inadmitió su solicitud de acceso a la información pública. El reclamante solicitaba lo siguiente:

«Quisiera saber la situación, en cuanto a la existencia de su apertura o funcionamiento actual al público, así como las razones, caso de no estar en funcionamiento, de su cierre y, en caso de haberlas, si por parte de la Comunidad de Madrid, se han entablado conversaciones o negociaciones para proceder a su reapertura y si se va a proceder a ayudarlas de algún modo para la misma, de las siguientes Residencias para personas mayores situadas en la Comunidad de Madrid, puesto que, a pesar de tener el código correspondiente, sin embargo no se encuentran registradas en el Registro de servicios y centros sociales de la Comunidad:

C0088 El Jardín de López de Hoyos
C0207 Santa Teresa y San José
C0247 Nuestra Señora de la Esperanza
C0439 Santa María Espejo de Justicia
C0535 Virgen de los Remedios
C0720 La Paloma
C1593 Residencia 3ª Edad San Esteban
C1596 Valderey
C2068 Mariana de Austria
C2074 Ballezol 60
C2343 Las Azaleas
C2674 Virgen de los Dolores
C4804 Valdesalud
C5173 Los Nogales Pontones
C5479 Laguna II
C5585 Mas Ayuda Fuente del Berro

Por último nos gustaría saber si, además, de las indicadas, hay alguna residencia más de personas mayores en la Comunidad de Madrid que, a pesar de tener el Código administrativo de identificación otorgado, haya procedido a su cierre de forma voluntaria desde el 2019 hasta la fecha, así como la actuación que haya habido por parte de la Comunidad para intentar su reapertura.»

SEGUNDO. El 18 de octubre de 2024 se envió al reclamante la 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 (en adelante, LPACAP).

En la misma fecha, se trasladó la documentación a la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 de la LPACAP, remitiera un informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulase las alegaciones que considerase oportunas.

TERCERO. Con fecha 29 de octubre de 2024 tuvo entrada un escrito de alegaciones de la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación, en las que manifestaba lo siguiente:

«Una vez analizada, este centro directivo comprobó que la información solicitada se encontraba incluida en las causas de inadmisión recogidas en el artículo 18.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, según el cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. Lo que concurría respecto a esta solicitud, toda vez que su respuesta exigía la revisión manual de cada uno de los expedientes implicados, para obtener la información solicitada.

Eso motivó la resolución, de 11 de septiembre de 2024, mediante la cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 40.1 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, se inadmitió a trámite la solicitud de acceso a la información solicitada.

Con fecha 11 de octubre de 2024, el interesado ha presentado reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril.

Frente a dicha reclamación cabe insistir en la necesidad de revisar manualmente cada uno de los expedientes implicados, para obtener la información solicitada.

Resulta de aplicación el Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Procedimientos de Autorización Administrativa y Comunicación Previa para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios, cuyo artículo 9 dispone que el cierre de un centro de atención social, como los referidos en la solicitud de información, está sujeto a comunicación previa por parte de la entidad titular; y cuyo artículo 10 se refiere a la presentación y registro de aquella.

En el caso del cierre de un centro de atención social, este centro directivo exige que a la mencionada comunicación previa se acompañe una memoria en la que se indique el destino de las personas que hasta ese momento eran usuarias del centro. No sucede lo mismo respecto a las razones por las que la entidad decide cerrarlo, que forman parte de la libertad de empresa, consagrada constitucionalmente. Dichas razones no son objeto de requerimiento por parte de este centro directivo, por lo que la entidad es libre de hacerlas constar, o no, en dicha memoria.

Por tanto, la respuesta a la solicitud de información del interesado requeriría el acceso manual a la documentación de cada uno de los dieciséis centros mencionados para comprobar si la entidad, al presentar la correspondiente comunicación previa, ha puesto de manifiesto las razones de su cierre. Así como la revisión de la existencia o no de otros centros, distintos de los mencionados en la solicitud, cerrados voluntariamente desde 2019 hasta la fecha de la misma, y, en su caso, el correspondiente acceso manual a su documentación.

En consecuencia, este centro directivo considera totalmente fundada la inadmisión a trámite de la solicitud de acceso a la información solicitada.»

QUINTO. Mediante notificación de la Secretaría General de este Consejo, de fecha 4 de noviembre de 2024, se dio traslado de las alegaciones al reclamante y se le confirió el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la LPACAP con un plazo máximo de quince días para que presente alegaciones. Consta en el expediente el acuse de recibo de notificación telemática por parte del reclamante, quien la aceptó el día 5 de noviembre de 2024. Sin embargo, este no presentó alegaciones en uso del trámite de audiencia conferido.

Del mismo modo, se realizó un trámite de audiencia complementario al interesado el 10 de marzo de 2025. Consta en el expediente el acuse de recibo de notificación telemática por parte del reclamante, quien la aceptó el día 21 de marzo de 2025. Sin embargo, este no presentó alegaciones en uso del trámite de audiencia complementario conferido.

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, 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. La solicitud presentada plantea el acceso a una lista de residencias para personas mayores en la Comunidad de Madrid que cuenten con el código administrativo de identificación y que hayan cesado voluntariamente su actividad «desde el año 2019 hasta la fecha», así como las actuaciones llevadas a cabo por la Administración para su reapertura.

Para que la solicitud pudiera ser atendida, sería necesaria la revisión pormenorizada y detallada de no solo los expedientes relativos a las 16 residencias referidas en la solicitud, sino a todas las que hubieran cesado voluntariamente su actividad desde el año 2019; así como de los documentos relativos a las actuaciones orientadas a la reapertura llevadas a cabo por la Administración. Esta petición excedería los límites del derecho de acceso, ya que no se refiere a información ya elaborada y obrante en poder de la administración. Requeriría, por tanto, una actuación previa compleja de reelaboración técnica para poder confeccionar la extensa relación de datos solicitada por el reclamante.

Atender a la solicitud implicaría localizar todos los centros de servicios sociales con la categoría de residencia de mayores que hayan tenido un código administrativo, analizar individualmente sus cambios de situaciones administrativas, verificar la naturaleza de los ceses de actividad de cada una que ellas –lo que requeriría la revisión de registros y expedientes auxiliares–, estudiar si ha habido actuaciones posteriores por parte de la Administración encauzadas a su apertura (comunicaciones, propuestas, intervenciones técnicas, etc.); todo ello respecto de las 16 residencias referidas y de todas aquellas que, desde 2019, hubieran cesado su actividad voluntariamente.

De acuerdo con el Criterio Interpretativo 007/2015¹, 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, haciendo uso de diversas fuentes de información, [...]».

De todo lo expuesto se desprende que la relación solicitada no existe en un único documento o soporte ni tampoco de forma agregada (y, por ende, no es reutilizable), ya que requeriría el cruce de datos administrativos, la revisión de expedientes y la aplicación de análisis valorativos. Además, según establece el artículo 5.b) de la 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» y, en este caso, en ningún momento la Administración ha confeccionado la relación solicitada en los términos especificados por el reclamante.

Por tanto, al no tratarse de información ya elaborada ni fácilmente extraíble, aportar la información al solicitante exigiría una actuación compleja por parte de la Administración y, además, esta no encajaría en el concepto de información pública del artículo 5.b) de la LTPCM. Además, y en virtud el Criterio Interpretativo 007/2015, este Consejo comparte las tesis expuestas por la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación y estima que concurriría la causa prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, por la que se inadmitirán a trámite las solicitudes «relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración».

Si el reclamante desea conocer los centros de atención social que cuentan con autorización o que han efectuado la correspondiente comunicación, estos pueden verificarse en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Atención Social², de carácter público.

CUARTO. En su solicitud de acceso a la información, el reclamante desea conocer, respecto de las residencias de mayores, «las razones, [en] caso de no estar en funcionamiento, de su cierre». En este caso, conviene citar el Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Procedimientos de Autorización Administrativa y Comunicación Previa para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios. En él, se regula el ejercicio de las actividades de servicios sociales objeto de autorización o comunicación previa.

Su artículo 7.1 prevé el procedimiento de revocación de las autorizaciones administrativas «cuando se incumplan las condiciones o desaparezcan las circunstancias que motivaron su otorgamiento o cuando se constate fehacientemente la interrupción definitiva de la actividad». En el caso de revocación de la autorización administrativa por infracción muy grave (artículo 7.4), habría que estar a lo dispuesto en la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, en particular, al Capítulo IV, relativo a la inspección y al procedimiento sancionador.

Asimismo, según lo dispuesto en el artículo 8 de la referida Ley 11/2002, de 18 de diciembre, los ceses temporales o definitivos de las actividades de centros y servicios sociales están sujetos a comunicación previa. La presentación de esta comunicación permite ya de por sí el ejercicio de la actividad de servicios, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10.4 del Reglamento aprobado por el Decreto 21/2015, de 16 de abril, que se refiere a las facultades de comprobación, control e inspección atribuidas a la Consejería competente en materia de servicios sociales. Del mismo modo, el artículo 11 del mismo Decreto, referido a la declaración de imposibilidad de continuar con los servicios de acción social, señala efectos vinculados con responsabilidades penales, civiles o administrativas.

¹ Disponible en: https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/dam/jcr:a5c618b6-3a85-4ed8-a06e-b798a687c795/C7_2015_CausasInadmissionPeticion_Dinformacion_Censurado.pdf

² Disponible: <https://www.comunidad.madrid/servicios/servicios-sociales/registro-entidades-centros-servicios-atencion-social>

Por tanto, las causas de cierre de una residencia de personas mayores pueden obedecer tanto a la voluntad del titular del centro —a través de la comunicación previa de cese de actividad prevista en el artículo 8 de la Ley 11/2002—, como a decisiones administrativas derivadas de procedimientos de inspección o sanción, conforme al régimen previsto en el Decreto 21/2015 y en el Capítulo IV de la citada Ley.

Por todo lo expuesto, este Consejo estima que serían de aplicación en este caso dos límites del artículo 14 de la LTAIPBG. En primer lugar, el límite del artículo 14.1.e), relativo a «la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios»; y, en segundo lugar, el límite del artículo 14.1.g) referido a «las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control». 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.

SEXTO. En su escrito de alegaciones, la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación explica que la comunicación de cese de actividad de los centros de atención social debe acompañarse de una memoria que indique el destino de sus personas usuarias. Sin embargo, y en relación con las razones de cierre que solicita el reclamante, el órgano informante señala que estas «forman parte de la libertad de empresa, consagrada constitucionalmente» y que no tienen la obligación de incluirlas en dicha memoria.

El artículo 14.1.h) de la LTAIPBG establece que el derecho de acceso a la información pública podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para «los intereses económicos y comerciales». Este límite busca proteger la información cuya divulgación pueda afectar negativamente a la posición competitiva o los intereses económicos legítimos de personas físicas o jurídicas, incluidas las entidades privadas que operan en sectores regulados o concertados con la administración pública.

De acuerdo con el Criterio Interpretativo 1/2019³, dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por intereses económicos y comerciales deben entenderse «aquellas posiciones ventajosas o relevantes del sujeto o sujetos en el ámbito del mercado o de la creación y producción de bienes y servicios cuya divulgación pudiera comprometer la competencia entre ellos y otros sujetos o la integridad de los procesos de negociación en que intervengan». En el referido Criterio, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estima necesaria la realización de un test de daño y, una vez constatado el daño, un test de interés público.

En el contexto de las residencias de personas mayores —muchas gestionadas por entidades privadas o concertadas—, dar acceso a las causas de cese de actividad de un centro prestador de servicios sociales podría implicar la divulgación de información sobre problemas financieros, decisiones estratégicas relacionadas con el cierre o incluso detalles contractuales que podrían perjudicar la reputación o la posición competitiva de estas entidades en el sector de los servicios. Por ello, existe una innegable incidencia comercial en el caso de que esta información fuera facilitada al reclamante.

En relación con el test del interés, no parece que existan argumentos a favor del interés público en conocer los motivos concretos por los que una entidad privada decide cesar su actividad de servicios. El único interés público que podría invocarse sería el relativo a que las empresas puedan operar en un marco seguro de competencia en el contexto de una economía de mercado. Revelar los motivos de cierre podría conllevar daños reputacionales ante clientes, familiares o potenciales inversores, así como la divulgación indirecta de posibles conflictos internos, sanciones o incumplimientos. Asimismo, la entidad titular de una residencia de mayores es una persona jurídica identificable que cuenta con intereses económicos y comerciales legítimos, por lo que podría darse un claro riesgo de restricción de la competencia.

³ Disponible en: https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:5d1e8ca3-2abe-4b2b-9689-cb40cdf2e16/C1_2019_intereseeconycomerciales.pdf

Por todo lo expuesto, y en virtud del Criterio Interpretativo 1/2019, este Consejo considera que conocer las razones –en el caso de que estas estuvieran expuestas en la memoria– por las que entidades privadas o concertadas prestadoras de servicios cesan su actividad podría generar un marco inseguro de competencia. Por tanto, concurriría el límite del artículo 14.1.h) de la LTAIPBG, relativo a los perjuicios para «los intereses económicos y comerciales».

En conclusión, a juicio de este Consejo la reclamación debe ser desestimada por la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIPBG; así como por la concurrencia de los límites del artículo 14.1 letras e), g) y h).

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: JESÚS MARÍA GONZÁLEZ GARCÍA - ***2050**
Fecha: 2025.05.13 11:24