



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT 0026/2017

FECHA: 24 de abril de 2017

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En respuesta a la reclamación número RT/0026/2017 presentada por [REDACTED], el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. El 25 de noviembre de 2016, [REDACTED] remitió a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid una solicitud de acceso a la información del siguiente tenor:

Solicito información relativa a las inspecciones y controles higiénicosanitarios realizados en los restaurantes y bares de la Comunidad de Madrid por parte de la dirección general correspondiente de la Consejería de Sanidad. La información que solicito debe estar desglosada por nombre del establecimiento, dirección y resultados de las últimas inspecciones sanitarias y de higiene que se hayan realizado. Asimismo, si se conservan las actas en las que los inspectores han detallado los posibles incumplimientos, solicito copia

A través de Resolución de 20 de diciembre de 2016 de la Directora General de Salud Pública de la Comunidad de Madrid, se resuelve la solicitud formulada acordando el acceso parcial a la información solicitada. En concreto, en su parte expositiva, tras recordar cuál es el objeto de la solicitud de acceso a la información, se pone de manifiesto que *Una vez analizada la información solicitada, se ha comprobado que afecta a materias sobre las que actúan los límites recogidos en el artículo, se ha comprobado que aplica el artículo 18.1.c de*

ctbg@consejodetransparencia.es



la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. De este modo, continúa la resolución de 20 de diciembre de 2016, Valoradas todas las circunstancias concurrentes y de conformidad con lo establecido en los artículos 12, 14, 16 y 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se resuelve

- Conceder el acceso parcial a la información solicitada, omitiéndose la información detallada de nombre y dirección de los establecimientos por afectar al principio de confidencialidad que se aplica a los controles oficiales en materia de seguridad alimentaria y por no disponer de listados que asocien los datos de los establecimientos con las deficiencias detectadas. Esta información sólo está disponible en estadísticas y para procesarla se requeriría consultar una a una las inspecciones realizadas en la aplicación.
- Tampoco se facilitará copia de las actas de inspección por afectar adicionalmente a la protección de datos de los inspectores actuantes y por el elevado número de documentos que suponen (entre 2.800 a 3.900 actas anuales)
- Las autoridades competentes en el control oficial en materia de seguridad alimentaria están sometidas a los principios de transparencia y confidencialidad del artículo 7 del Reglamento (CE) Nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales. La normativa no permite hacer públicos los datos referentes a empresas o a ciudadanos, excepto a requerimiento de tribunales para la investigación de recursos recibidos. [...]
- Respecto al principio de transparencia pueden consultarse las cifras globales sobre los controles llevados a cabo en el año 2015 en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid www.madrid.org/transparencia, seleccionando el Plan de Control oficial de la Higiene y Seguridad dentro de los planes y programas de la Consejería de Sanidad Alimentaria
- Los controles se llevan a cabo principalmente por estos motivos: controles programados en base al riesgo (en base al censo de establecimientos y a la capacidad de inspección se establecen unas frecuencias mínimas de inspección a cada tipo de establecimiento), inspecciones para investigar denuncias presentadas por los consumidores, inspecciones para investigar intoxicaciones alimentarias.
- De acuerdo con ello, a continuación se suministra información global sobre los últimos cinco años, especificándose el año, la actividad –restauración comercial y social- y el número de inspecciones y auditorías realizadas. Asimismo, se facilita información global con relación a los incumplimientos detectados en los años 2015 y 2016 distinguiendo según el aspecto concreto que es objeto específico de inspección -materias primas, agua de abastecimiento, diseño de locales y equipos, condiciones de mantenimiento de locales y equipos, condiciones de almacenamiento y conservación de alimentos y materiales, prácticas de manipulación/elaboración, limpieza y



desinfección, control antivetorial, trazabilidad, gestión de residuos y subproductos, formación del personal y etiquetado de los productos-, el tipo de incumplimiento de que se trate –leve, grave, etc.-, distinguiendo según se trate de restauración social o comercial para ambas anualidades.

2. Frente a la Resolución de 20 de diciembre de 2016 de la Directora General de Salud Pública de la Comunidad de Madrid, [REDACTED] plantea una reclamación al amparo del artículo 24 de la LTAIBG. En concreto, su argumentación puede sistematizarse como sigue.
 - Con relación a la alegación en la Resolución del principio de "confidencialidad" que se aplica a los controles oficiales en materia de seguridad alimentaria, alude a una Resolución de 2016 de *la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública*, de la Comunidad Autónoma de Cataluña en la que, en un asunto similar, se sostiene que la información demandada "no contiene estrictamente datos personales, ya que el nombre del establecimiento es su marca comercial, y si consiste en el nombre de una persona física, esto no comporta que esta sea la titular, ni siquiera que exista", concluyendo con la estimación de la reclamación interpuesta. A estos efectos, recuerda cómo en varios países, como el Reino Unido, la información objeto de esta Reclamación es pública y accesible, publicándose incluso las actas originales, como puede apreciarse en el enlace que acompaña [<http://ratings.food.gov.uk/enhanced-search/en-GB/%5E/EC1V/Relevance/0/%5E/%5E/1/2/10>]
 - En cuanto a la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIBG, alude, al igual que en el caso anterior, a la indicada Resolución de la *Comissió de Garantia*, poniendo de relieve que *Es como mínimo dudoso que la Consejería de Sanidad no tenga la información. Es probable que la tenga de forma distinta a como la he pedido yo, pero tiene que existir algún tipo de base de datos (excel o de otro tipo) con listas y clasificaciones (deficiencias leves, graves...).* ¿Cómo si no se elaboran los cuadros con los datos sin desglosar? ¿A partir de qué información? [...] Concluyendo que *Si realmente no existe este listado, creo que se debería dar acceso a las actas de las inspecciones, si hace falta con los datos de los inspectores anonimizados. El elevado número de documentos que supondrían no debe ser un motivo para la denegación de una información de evidente interés público.*
3. El siguiente 25 de enero de 2017, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo se dio traslado del expediente, por una parte, a la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano de la Comunidad de Madrid para conocimiento y, por otra parte, al Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formularan las alegaciones que estimasen por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar..



Mediante escrito del Director General de Salud Pública de 13 de febrero de 2017 se da traslado a esta Institución de las alegaciones planteadas que, en síntesis, pueden sistematizarse de la siguiente manera:

- *Analizando la naturaleza de la información requerida, los datos y documentos solicitados constituyen datos confidenciales y reservados que obran en ficheros protegidos de esta Dirección General, ya que han sido recabados por los servicios de inspección para el ejercicio de su actividad de control de la higiene y seguridad alimentaria y de vigilancia de riesgos alimentarios, constituyendo actuaciones administrativas encaminadas a la prevención, investigación y sanción de posibles ilícitos administrativos o incluso penales. En consecuencia, dicha información se encuentra excepcionada del derecho de acceso general, tal como se recoge en el artículo 14 LTAIBG. La referida protección resulta especialmente necesaria si tenemos en cuenta que los titulares de los establecimientos de alimentación se encuentran legalmente obligados a facilitar dicha información relativa a su actividad y a facilitar el acceso de los inspectores a sus instalaciones con el fin de que puedan efectuar las comprobaciones que estimen pertinentes, de cuyo resultado queda constancia en la actas de inspección. Por dicho motivo, del mismo modo que esta administración cuenta con la autoridad necesaria para recabar y tratar dicha información, no resultando precisa la conformidad del interesado, es responsable de su custodia y garantiza un uso y destino de la misma acorde con el fin de protección de la salud pública que justificó su obtención.*
- *En la medida en que la solicitud efectuada no tiene por objeto un único expediente sino que abarca la totalidad de la actividad inspectora de esta Dirección General en relación al sector de la restauración, facilitar la información supondría divulgar el contenido de toda la actividad de control a los establecimientos dedicados a dicha actividad. Dicha circunstancia, unida a que las actuaciones requeridas podrían ser provisionales o no encontrarse concluidas, bien porque estén pendientes de posteriores comprobaciones o verificaciones o bien porque el inspeccionado ha realizado manifestaciones, aportado documentos o subsanado las posibles deficiencias, supondría hacer pública una información incompleta o provisional, ya que no se puede obtener conclusiones sin efectuar una valoración conjunta de toda la documentación*
- *Divulgar el contenido de las actas podría causar un perjuicio injusto a los legítimos derechos de los titulares de los establecimientos, que soportarían el posible daño reputacional y la quiebra de la confianza de los consumidores o usuarios, con el consecuente perjuicio económico que ello puede suponer para el establecimiento, causado por una actuación administrativa impuesta sin las debidas garantías y vulnerando su derecho de defensa.*
- *Las actas de inspección contienen datos personales sujetos a protección, como la identificación del titular del establecimiento, el representante, el compareciente o los inspectores actuantes o incluso alguna otra identificación personal en el cuerpo del escrito. Específicamente puede contener datos relacionados con incumplimientos e infracciones cuya responsabilidad recaiga en personas físicas titulares de establecimientos que aparecen identificadas*



en el acta. Por todo ello, no cabe la cesión consentida de dichos datos a terceros resultando imposible eliminar dichos datos de los documentos dado el volumen de la información solicitada

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto *“salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley”*. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

“1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. (...).

2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas, tal y como se ha reseñado en los antecedentes de esta reclamación, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad de Madrid (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno) suscribieron el pasado 2 de noviembre de 2016 un Convenio para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno - BOE, n. 13, de 16 de enero de 2017- en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su





ámbito territorial, así como por los entes, organismos y entidades integrados en el sector público autonómico o local.

3. Precisadas las reglas generales sobre competencia orgánica para dictar la presente Resolución, antes de entrar a conocer sobre el fondo del asunto planteado, con carácter preliminar conviene formular dos consideraciones de carácter general.

En primer lugar, hay que advertir, sin perjuicio de lo invocado expresamente por [REDACTED], que el canon de comparación o norma de contraste que ha de emplear el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para resolver esta Reclamación viene determinado por la propia LTAIBG, a la que acompaña el resto de legislación de carácter básico estatal y aquella legislación sectorial de la Comunidad de Madrid que pueda resultar de aplicación por razón de la materia. Con ello se quiere poner de manifiesto que en el modelo de Estado compuesto derivado de la Constitución de 1978, en el que el monopolio del poder legislativo no lo ostentan las Cortes Generales, la invocación sin más de una Resolución de un órgano autonómico de control del derecho de acceso a la información como criterio de argumentación no tiene que llevar aparejado, en todas y cada una de las ocasiones, que ante situaciones procesales similares se llegue al mismo resultado, por cuanto puede existir en una Comunidad Autónoma legislación específica sobre una materia que no existe en otra y que resulte determinante del sentido de la Resolución que adopte el órgano de control. En definitiva, lo que se pretende trasladar es que lo que puede llegar a uniformizar el derecho de acceso a la información en todo el territorio estatal son los preceptos de carácter básico de la LTAIBG y no la legislación autonómica sectorial sobre una materia concreta que, eventualmente, pueda servir de fundamento de la decisión de un órgano de control autonómico.

Desde otra perspectiva, la segunda consideración preliminar que debe formularse en este momento consiste en que la Resolución que pone fin al procedimiento de solicitud de acceso a la información ha de estar motivada. No se trata tan sólo del cumplimiento de un principio general de la legislación básica estatal en materia de procedimiento administrativo -artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas- sino de una expresa obligación en el caso de la denegación del acceso o la estimación parcial de solicitudes como se desprende del artículo 20.2 de la LTAIBG, que específicamente alude a la necesidad de motivar las resoluciones en los casos citados. No basta, en consecuencia, la mera invocación de la existencia de un límite o una causa de inadmisión por parte de la Administración, sino que ha de motivarse su concurrencia en el caso concreto para denegar o estimar parcialmente el acceso a la información, a diferencia de lo que sucede en la Resolución de 20 de diciembre de 2016 ahora recurrida en la que se invoca la concurrencia de una causa de inadmisión sin la motivación debidamente exigida a un órgano de la Administración pública.



4. Por lo que respecta al fondo del asunto planteado en la presente Reclamación conviene precisar cuál es el objeto concreto que la origina y los motivos específicos de oposición de la administración autonómica para su desestimación.

Del tenor literal de la solicitud de acceso remitida por [REDACTED] el pasado 25 de noviembre de 2016 a la Comunidad de Madrid, cabe deducir que, en principio, el objeto es doble.

Por una parte, solicita información sobre el nombre del establecimiento, dirección y resultados de las últimas inspecciones sanitarias y de higiene que se hayan realizado en restaurantes y bares de la Comunidad de Madrid. Esto es, y delimitando el espacio temporal sobre el que se pide la información, los establecimientos de restauración y bares que hayan sido inspeccionados como consecuencia de la aplicación, a mero título de ejemplo y con carácter orientativo, de la Orden 418/2016, de 20 de mayo, del Consejero de Sanidad, por la que se establecen los criterios de actuación en materia de inspección sanitaria y se aprueba el Plan Integral de Inspección de Sanidad de la Comunidad de Madrid para el período 2016 a 2018 -Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 3 de junio de 2016-. Por otra parte, en caso de que se conserven, [REDACTED] solicita copia de las actas en las que los inspectores han detallado los posibles incumplimientos de restaurantes y bares en materia higiénicosanitaria.

Sentado lo anterior, cabe formular algunas consideraciones con la finalidad de precisar con mayor grado de detalle el objeto de la información solicitada.

En este sentido, cabe advertir que el listado solicitado está compuesto por el nombre comercial del restaurante o bar de que se trate -dado que en la solicitud no se alude en ningún caso a la identidad del titular físico-, su dirección y el resultado de la última inspección higiénicosanitaria llevada a cabo en el mismo como consecuencia o no de la aplicación de un Plan de Inspección autonómico.

Con relación a esta última cuestión, dados los términos en que está planteada la solicitud, hay que esclarecer qué se puede entender por "resultado" de la inspección. A estos efectos hay que recordar que los actos de inspección son actos instrumentales, preparatorios de decisiones de índole administrativa posteriores como pueden ser las dirigidas a restaurar la protección de la legalidad en el caso del urbanismo, la imposición de medidas sancionadoras en los casos de inspecciones higiénicosanitarias, etc. Con ello se quiere poner de manifiesto la distinta naturaleza que, desde la perspectiva del derecho de acceso a la información, poseen los actos producidos en el seno del procedimiento de inspección -datos que reflejan una situación fáctica objetiva- y las consecuencias de las inspecciones que se lleven a cabo, como la apertura o instrucción de procedimientos sancionadores, situaciones que, en suma, reflejan el ejercicio de dos potestades administrativas distintas -la inspectora y la sancionadora-.

De acuerdo con ello, y en un sentido similar a cómo se ha planteado en la Resolución de 28 de septiembre de 2016 de la *Comissió de Garantia del Dret*



2016 se alude a la “confidencialidad” y a la causa de inadmisión de solicitudes prevista en el artículo 18.1.c) “acción previa de reelaboración”, motivos a los que ha de sumarse el límite contemplado en el artículo 14.1.e) de la LTAIBG expresamente invocado en el escrito de alegaciones remitido por la Dirección General de Salud Pública. En cuanto a la segunda solicitud, el motivo para su desestimación se ha concretado en el límite previsto en el artículo 15 de la Ley de Transparencia -protección de datos de los inspectores- y el elevado número de documentos que contienen.

En definitiva, estos son los aspectos que habrán de analizarse en los Fundamentos Jurídicos siguientes comenzando, en primer lugar, por la causa de inadmisión invocada –artículo 18.1.c) de la LTAIBG-, dado que, en caso de apreciarse, en lógica consecuencia habría de inadmitirse la Reclamación planteada por [REDACTED].

5. Tal y como se ha reseñado en los antecedentes, la Resolución de 20 de diciembre de 2016 de la Directora General de Salud Pública invoca la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) -esto es, “*la inadmisión a trámite, mediante resolución motivada [...] de las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*”-, “por no disponer de listados que asocien los datos de los establecimientos con las deficiencias detectadas. Esta información sólo está disponible en estadísticas y para procesarla se requeriría consultar una a una las inspecciones realizadas en la aplicación”.

En anteriores ocasiones este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha tenido oportunidad de considerar que no se configuran como “reelaboración”, y en consecuencia han de trasladarse a los solicitantes de información, supuestos tales como, a mero título de ejemplo, el acceso a las Resoluciones dictadas por diferentes Tribunales Económico Administrativo Regionales -R/0104/2015, de 9 de julio-; o la información relativa a las obras llevadas a cabo en una autovía – R/0169/2015, de 2 de septiembre-.

Por el contrario, se ha considerado que concurría la causa de inadmisión, y en consecuencia se han desestimado las correspondientes reclamaciones, en el caso de una solicitud de información de expedientes de extradición activa cuando la información no se encuentra desagregada de acuerdo con los conceptos pedidos en la solicitud -R/0044/2015, de 19 de mayo-; el acceso a los expedientes de reintegro de subvenciones y ayudas tramitados por la Subdirección General de Gestión Económica de Ayudas a la Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad declarados caducados, especificándose el número de expediente, la entidad beneficiaria, la cantidad económica a reintegrar, etc. –R/0167/2015, de 2 de septiembre-; o, finalmente, el acceso a la información relativa a todas las adjudicaciones de bienes muebles e inmuebles tanto de subasta como de adjudicación directa llevada a cabo por la Tesorería General de la Seguridad Social desde 2003 a 2015 incluyendo determinada información (precio, número de licitadores o postores, NIF sin letra del adjudicatario y postores, etc.) -R/0181/2015, de 10 de septiembre-.



A partir de estas Resoluciones se han decantado unos criterios plasmados en un documento específico, elaborado en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas este Consejo por las letras a) y e) del artículo 38.1 de la LTAIBG. Se trata del CRITERIO INTERPRETATIVO CI/007/2015, de 12 de noviembre, en el que se delimita el alcance de la noción de "reelaboración" como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

En dicho documento se delimita el concepto de "reelaboración" en el sentido de que *«debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: "volver a elaborar algo". Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración»*. De manera que, continúa el CI/007/2015, *«Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como "derecho a la información"»*.

De acuerdo con esta premisa, se añade, la reiterada 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 concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada»*.

Concluyendo con las siguientes consideraciones:

- *La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.*
 - *La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.*
 - *La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de -carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada.*
6. Desde un punto de vista formal, la primera consideración que debe advertirse consiste en que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre,



establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada. Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material, aplicable al caso concreto. En el caso que nos ocupa esta fundamentación se basa, según se desprende de la Resolución de 20 de diciembre de 2016 recurrida y de las alegaciones remitidas por el mismo, en “no disponer de listados que asocien los datos de los establecimientos con las deficiencias detectadas. Esta información sólo está disponible en estadísticas y para procesarla se requeriría consultar una a una las inspecciones realizadas en la aplicación”. Como puede apreciarse, su invocación, por una parte, se sustenta en una causa material vinculada con el volumen de la información solicitada y, por otra parte, no parece que se haya justificado razonablemente en elemento jurídico alguno que lo sustente. En efecto, en la Resolución de 20 de diciembre recurrida no se ha argumentado jurídica ni técnicamente los motivos que concurren para acreditar que para facilitar la información solicitada sea preciso llevar a cabo una tarea compleja de reelaboración, no acreditando, en ningún momento, la magnitud de la tarea de reelaboración que sería necesaria más allá de una mera invocación a que “se requeriría consultar una a una las inspecciones realizadas en la aplicación”.

7. Desde una perspectiva material, la segunda consideración que se induce del artículo 18 de la LTAIBG y de los diferentes argumentos contemplados en el CI/007/2015, de 12 de noviembre, se refiere al hecho de que el citado precepto legal enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información que se configuran como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de ello, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto ha de llevarse a cabo a través de la técnica de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de un supuesto de “reelaboración” -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG -consecuencia jurídica-.

Tomando en consideración lo expuesto en el anterior Fundamento Jurídico cabe concluir que en el caso de referencia no concurre la causa de inadmisión invocada por la administración autonómica. Tal y como se ha reseñado, el objeto de la solicitud es obtener el nombre, la dirección y los resultados de las últimas inspecciones higiénicosanitarias de bares y restaurantes de la Comunidad de Madrid. Sin lugar a dudas puede tratarse de información voluminosa -recuérdese que existen 179 municipios en la Comunidad de Madrid- pero ello no implica que sea precisa una tarea de reelaboración. En este sentido, cabe advertir que la solicitante no ha exigido que se formalice el acceso -artículo 20.1 LTAIBG- mediante un formato específico, bastaría con que la Comunidad de Madrid le suministrase la hoja de cálculo, Excel, etc. en la que figurase los datos solicitados. Ahora bien, según se desprende de los antecedentes y de la Resolución de 20 de



diciembre de 2016, la administración autonómica no dispone de listados que asocien los datos de establecimientos con las deficiencias detectadas, dado que esta información sólo está disponible en estadísticas para procesarla se requeriría consultar una a una las inspecciones realizadas. Si esto es efectivamente así, la información pedida sólo se puede dar con el acceso a las actas de inspección, formato que no implica una reelaboración de la información, aunque con las garantías que se señalarán más adelante.

8. Precisado que en el presente caso no concurre la causa de inadmisión contenida en el artículo 18.c) de la LTAIBG corresponde, a continuación, examinar la alegación formulada por la administración autonómica en el trámite de alegaciones con relación al límite previsto en la letra e) del artículo 14.1 de la LTAIBG, a tenor del cual, el derecho de acceso puede limitarse cuando suponga un perjuicio para *la prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*.

Con carácter preliminar, cabe recordar que, según se desprende de su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. A estos efectos, su artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG se define la *“información pública”* como

“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”.

A tenor de los preceptos mencionados cabe concluir afirmando que la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

La configuración legal del derecho de acceso a la información pública tiene como consecuencia, según se desprende del Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 11 de Madrid de 22 de marzo de 2017, que *“el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión*



principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía”.

De acuerdo con esta premisa, el capítulo III de la LTAIBG configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y puede ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho, como específicamente advierte el preámbulo de la LTAIBG, solamente se verá limitado en “aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”.

En atención a lo anterior, cabe advertir que los límites previstos en el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de lo que sucede con el relativo a la protección de datos, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con el apartado 1 de dicho precepto “*podrán*” ser aplicados. De este modo, su aplicación debe ser motivada según se desprende del tenor literal del propio artículo 14. En este sentido, esa motivación debe constatar, por un lado, que se ha producido el perjuicio que pretende evitarse mediante la limitación del acceso (test del daño) y, por otro que, a pesar de producirse ese perjuicio, existe o no un interés superior que justifique el acceso (test del interés). Así se ha pronunciado este Consejo de Transparencia en el criterio interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio.

En el caso que ahora nos ocupa, según se desprende del escrito de alegaciones remitido, esa motivación se ha basado por la administración autonómica sencillamente en el hecho de que los *“los datos y documentos solicitados constituyen datos confidenciales y reservados que obran en ficheros protegidos de esta Dirección General, ya que han sido recabados por los servicios de inspección para el ejercicio de su actividad de control de la higiene y seguridad alimentaria y de vigilancia de riesgos alimentarios, constituyendo actuaciones administrativas encaminadas a la prevención, investigación y sanción de posibles ilícitos administrativos o incluso penales”*, sin precisar ulteriores perjuicios.

A este respecto, con relación al test del daño, debe comenzarse reiterando que la previsión del límite analizado dentro de los que pueden restringir el acceso a una solicitud de información tiene como causa la debida protección que debe aplicarse a los expedientes de carácter penal, administrativo o disciplinario, principalmente mientras estén siendo tramitados, de tal manera que la correcta sanción de las infracciones o ilícitos cuya comisión quede acreditada no se vea impedida por la divulgación de información. En este mismo sentido, según la Memoria del Convenio del Consejo de Europa para el Acceso a los Documentos Públicos el límite del que nos venimos ocupando tiene la finalidad de evitar que el acceso a la información afectada pueda obstaculizar las investigaciones, destruir pruebas o sustraer a los delincuentes de la acción de la justicia. Por lo tanto, hay que examinar si la divulgación del resultado de las inspecciones de bares y restaurantes de la Comunidad de Madrid puede poner en manos de las personas investigadas información que los ayude a entorpecer la investigación o el



procedimiento sancionador y a eludir sus responsabilidades. En función de ello, lo cierto es que cabe descartar que concurra el límite en el caso de referencia.

En este sentido cabe recordar que en los procedimientos de inspección las actas y demás documentos que se redacten durante la actuación inspectora son trasladados a los comparecientes, excepto cuando aquéllos tengan carácter meramente estadístico o informativo, según se desprende del artículo 37.5 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid. De modo que si de lo que se trata es de evitar que el conocimiento o la divulgación de la información perjudique la investigación o eventual sanción de las posibles infracciones que se hayan cometido, en realidad no existe posibilidad de que ello ocurra dado que los presuntos infractores son conocedores de la información solicitada objeto de esta Reclamación, porque la misma se les ha facilitado al concluir la inspección.

9. Finalmente, en la resolución de 20 de diciembre de 2016 ahora recurrida la administración autonómica ha alegado que no puede facilitar las actas de inspección dado que afectan a la protección de datos de los inspectores y por el elevado número que suponen, aludiendo a la cifra de 2.800 a 3.900 actas anuales. Asimismo, en las alegaciones remitidas con ocasión de la sustanciación de esta Reclamación, se ha añadido que la divulgación de las posibles deficiencias podría causar un perjuicio injusto a los titulares de los establecimientos que soportarían el posible daño reputacional y la quiebra de confianza de los consumidores.

A estos efectos, cabe recordar, por una parte, que el artículo 3.a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal -desde ahora, LOPD- define el dato personal como “*cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables*” -dado que las personas jurídicas no son titulares del derecho de protección de datos-, mientras que, por otra parte, el artículo 5.1.f) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD, contempla la siguiente definición de dato de carácter personal: “*cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables*”. Por lo tanto, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG que regula la relación del derecho de acceso a la información pública con el derecho a la protección de datos.

Con relación a este extremo, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha elaborado el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 21 de mayo de 2015, [disponible en el sitio web oficial del Consejo [http://www.consejodetransparencia.es/ct Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html)] relativo a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información con el siguiente contenido:

“El artículo 15 establece el sistema de protección de datos de carácter personal, señalando lo siguiente:



1. *Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*

Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

2. *Con carácter general y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.*
3. *Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegido, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.*

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

- a) *El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*
- b) *La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores u motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*
- c) *El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*



- d) *La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.*
4. *No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disposición de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.*
5. *La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los datos obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.*

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene observando una interpretación extensiva de los conceptos contenidos en determinados límites respecto de los cuales resulta conveniente identificar y precisar los criterios y condiciones que justifican su aplicación.

El proceso de aplicación de esta norma comprende las siguientes etapas o fase sucesivas:

- I. *Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por éstos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, (en adelante LOPD)*
- II. *En caso afirmativo valorar si los datos son o no especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información sólo se podrá publicar o facilitar: a) En el supuesto de la letra a) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. b) En el supuesto de los datos de la letra b) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado en una norma con rango de ley, y c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley.*
- III. *Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente*



datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

- IV. *Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG.*
- V. *Finalmente, si la información no contuviera datos de carácter personal, valorar si resultan de aplicación los límites previstos en el artículo 14. [...]”*

Para la aplicación de este Criterio Interpretativo al presente caso hay que partir del hecho que la información solicitada se refiere al nombre del establecimiento -bar o restaurante-, dirección y resultado de las últimas inspecciones higiénicosanitarias que se hayan realizado. En principio, puede afirmarse que la misma no contiene estrictamente datos personales: por una parte, el nombre del establecimiento es una marca comercial y las personas jurídicas carecen de la garantía que les proporciona la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, por otra parte, la dirección lo es de un establecimiento y no de una persona física y, finalmente, los resultados de la “inspección” consisten en describir aspectos de la situación de hecho del local o de la actividad inspeccionados, en relación con las determinaciones sanitarias y de higiene aplicables; por lo tanto, no es probable que contenga datos personales.

No obstante lo anterior, y tomando en consideración lo que se ha reseñado en el Fundamento Jurídico 7 con relación al hecho de que, según han manifestado desde la Dirección General de Salud Pública, la administración autonómica no dispone de listados que asocien los datos de establecimientos con las deficiencias detectadas, dado que esta información sólo está disponible en estadísticas y para procesarla se requeriría consultar una a una las inspecciones realizadas, en el presente caso la información solicitada sólo podría darse con el acceso a las actas de inspección. De acuerdo con ello, no se puede descartar *a priori* que en alguna de esas actas existan datos de carácter personal relacionados con alguna persona física, e incluso con el nombre de los inspectores. De acuerdo con ello, en consecuencia, habrá que entender que el derecho de acceso a la información solicitada no podrá incluir este tipo de datos, de modo que habría de proceder a anonimizar las mismas en los términos del artículo 15.4 de la LTAIBG.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada [REDACTED] frente a la Resolución de 20 de diciembre de 2016 de la Directora General de Salud Pública de la Comunidad de Madrid y, en consecuencia, declarar su derecho a que le entregue la información relativa a inspecciones higiénico-sanitarias realizadas en bares y restaurantes de la Comunidad de Madrid comprensiva del nombre, dirección y resultados de las últimas inspecciones realizadas y, en caso de no disponer de listados que asocien datos de establecimientos con deficiencias detectadas, a que se le entreguen las actas de inspección realizadas.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid a que en el plazo de un mes facilite la información solicitada y no satisfecha, así como que en el mismo plazo de tiempo traslade a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información solicitada que acredite el cumplimiento de esta resolución.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

