



Resolución: RDA150/2022

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM113/2022

Reclamante: [REDACTED]

Administración reclamada: Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid.

Información reclamada: Copia de las Actas de Inspección de Residencias de Mayores.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 18 de febrero de 2022, Don [REDACTED], solicitó a la Comunidad de Madrid, al amparo de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid la siguiente información: *Copia de las Actas de Inspección de Residencias de Mayores y otros centros residenciales (como Residencias para personas con discapacidad) realizadas por la Sección de Inspección y Evaluación de Servicios de Policía Municipal desde el 1 de marzo de 2020 hasta el 1 de agosto de 2020.*

SEGUNDO. El 20 de junio de 2022, se recibe por parte de la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, una resolución denegatoria de la solicitud de información por considerar que afecta a materias sobre las que actúan los límites recogidos en el artículo 34 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de



Madrid y el artículo 15 de la 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ya que la información solicitada contiene datos amparados por la Ley orgánica 3/2008, de 5 de diciembre, de protección de datos de carácter personal y garantía de los derechos digitales, así como por el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 y, por tanto, pueden afectar al derecho al honor y a la intimidad personal del artículo 18.1 CE. Alega para ello que dicha información fue solicitada por la Asamblea de Madrid y se aplicó el artículo 18.45 del Reglamento de la Asamblea de Madrid de 7 de febrero de 2019.

TERCERO. A la vista de la resolución denegatoria, el 6 de abril de 2022, D. [REDACTED] presenta ante el Consejo de Transparencia una reclamación en la que insiste en el acceso a la información solicitada y alega, que, de conformidad con el artículo 15.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si se efectúa la previa disociación de los datos de carácter personal de la documentación solicitada, de modo que no pueda identificarse a las personas afectadas.

CUARTO. Con fecha de 17 de mayo de 2022, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid admite a trámite la reclamación e inicia las actuaciones ante la Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, a la que se le solicita que remita las correspondientes alegaciones y toda la información que considere en relación con la reclamación.



QUINTO. El 15 de junio de 2022, la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 se reitera en la resolución denegatoria y formula las siguientes alegaciones:

- *Primero: que la información solicitada por el reclamante se corresponde con un elevado volumen de la documentación, pues se habla de su extracción dentro de más de mil expedientes, que responden a diferentes formatos.*
- *Segundo: que, dentro de estos expedientes, en todos ellos aparecen datos de carácter personal de empleados de las residencias, figurando además el nombre de la persona fallecida o enferma.*
- *Tercero: que, para la tarea de disociación o anonimización de los datos personales es necesario revisar todos los documentos uno a uno para detectar e identificar los datos de carácter personal susceptibles de anonimización, con la dificultad señalada de que muchas de ellas son manuscritas, lo que dificulta su lectura y comprensión.*
- *Cuarto: como los documentos están escaneados, de formato papel a PDF, se necesita para la tarea de anonimización una aplicación informática avanzada, sujeta a licencia, de la que no dispone con carácter general el personal administrativo al servicio de la Comunidad de Madrid.*

QUINTO. Conforme a lo antedicho y según el Criterio Interpretativo 007/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre las causas de inadmisión de las solicitudes de información, relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración (art. 18.1.c) de la Ley 19/2012), la jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Criterio Interpretativo 004/2015 conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos sobre publicidad activa de los datos del DNI y de la firma manuscrita, en el presente caso sería de aplicación el artículo 18.1.c) LTAIBG porque se justifica de forma clara y suficiente que no se dispone, a día de hoy, de los medios técnicos y humanos necesarios para



facilitar una información que precisa de un tratamiento previo de reelaboración, al ser necesarias las siguientes acciones:

- Una primera tarea de expurgo al tener que seleccionar, de cerca de mil documentos, los que correspondan a las actas de la Policía Municipal de Madrid.
- Una segunda revisión de un elevado número de documentos, uno a uno, para detectar e identificar los datos de carácter personal susceptibles de anonimización, con la dificultad señalada de que muchos de ellos son manuscritos, lo que dificulta su lectura y comprensión.
- Además, para la anonimización, al estar los documentos escaneados de formato papel a PDF hay que utilizar una aplicación informática avanzada, sujeta a licencia, de la que no dispone todo el personal que estaría encargado de realizarlo, por lo que habría que solicitar la adquisición de varias licencias a la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid.
- Finalmente, la unidad a la que corresponde la tarea no dispone de personal suficiente para la realización del trabajo en los términos en que se ha solicitado sin desatender las competencias que le son propias.

SEXTO. Habiendo recibido el Sr. [REDACTED] las alegaciones de inadmisión de su reclamación, de la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 alega lo que sigue:

- *Que, aunque con estas alegaciones se pretenda dar a entender que el volumen de la documentación es inabarcable, la documentación solicitada está claramente identificada y acotada desde el 1 de marzo hasta el 1 de agosto de 2020.*
- *Respecto a que en esta documentación se recogen datos de carácter personal, como el artículo 2 de la Ley de Protección de datos personales y garantías digitales dice, no se aplica a personas fallecidas, y en relación con las personas que cumplen sus obligaciones laborales, estos pueden ser*



identificados, pues debe de primar el derecho a la información sobre la protección de estos. Y si lo que aparecen son personas enfermas, esta documentación si debiera anonimizarse.

- Que carezca esta Consejería de la aplicación informática avanzada por estar los documentos en PDF, supondría que, no se pudiera pedirse ningún documento administrativo a esta Consejería pues, es habitual en la Administración el uso de PDF. Existen, además, contratos adjudicados y vigentes por la Comunidad de Madrid en 2019 para la adquisición de 2.6000 licencias de adobet acrobat para realizar las funciones que permitan a este reclamante el acceder a la información solicitada.

- Finalmente, no puede justificarse que la revisión de los documentos uno a uno sea motivo de denegación de la solicitud de información ya que imperan los principios de libre acceso a la información pública y de accesibilidad, consagrados tanto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como la autonómica Ley 10/2019, de 10 de abril de transparencia y participación ciudadana.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con el artículo 24.6 de la Ley 19/2013, de 19 de abril, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno (en adelante LTAIBG), el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, 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 la Ley. Tal disposición prevé en su apartado 1 lo siguiente: *La resolución de las reclamaciones previstas 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. En desarrollo de esta previsión, los artículos 47 y 77 b) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM) atribuyen al Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones desestimatorias, total o parcial de las solicitudes de acceso a la información dictada por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Añadiendo el artículo 6 b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que la competencia para resolver, en estos casos, corresponderá al Pleno de este órgano.

Al interponerse la reclamación contra una resolución dictada por la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 de la Comunidad de Madrid de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se considera una reclamación interpuesta contra una resolución de la Administración pública de la Comunidad de Madrid, sujeto comprendido en el artículo 2.1 a) de la LTPCM, y, por lo tanto, su resolución corresponderá al Pleno del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDO. El artículo 30 de la LTPCM establece que, toda persona tiene derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. Es por ello por lo que es necesario acudir a la legislación básica del Estado para aplicar este derecho, porque como recuerda la STC 104/2018, de 4 de octubre, el principio constitucional de “acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”, no sólo incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, sino que exige



“garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas.”

Ello supone que la mayor parte de la regulación del derecho de acceso a la información pública cumpla una función típica de las normas de “procedimiento administrativo común” (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 9 b)”. Por lo tanto, los artículos de la LTAIPBG, reguladores de este derecho se han dictado “legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del “procedimiento administrativo común” (art. 149.1.18 CE). (STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ. 5).

Luego para resolver cualquier cuestión que se suscite en relación con el derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Madrid, además de a la Ley de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, habrá que acudir a los artículos 12 a 24 del Capítulo III del Título Preliminar de la LTAIBG, que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional y la disposición final octava de la LTAIBG, son legislación básica del Estado (salvo el apartado 2 del artículo 21).

Pero además, conforme se desprende del Preámbulo de la LTPCM, en la interpretación de la aplicación de los límites del derecho de acceso a la información, el Consejo de Transparencia y Participación, en todo caso, seguirá el criterio conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos y, en la interpretación de las causas de inadmisión se adaptará a los sucesivos criterios establecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid. Por ello en el presente informe se acudirá, junto con la normativa antedicha, a la doctrina de los tribunales y a los criterios interpretativos dictados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos.



TERCERO. El Tribunal Supremo recuerda que el derecho de acceso a la información pública proviene del artículo 105 b) de la Constitución, con arreglo al cual: “la Ley regulará: el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”, que por la fuerza normativa de la Constitución es directamente aplicable. Pero además como derecho de tercera generación esta enraizado con el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva reestructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.” (...) Resulta, pues, evidente, que, en aplicación directa de la norma constitucional este derecho exige, con el fin de respetar su núcleo esencial integrado por el haz de facultades que lo hacen reconocible y la efectividad de los intereses del administrado a que responde, que se haga en un grado razonable asequible a los particulares, superando las limitaciones derivadas de su posición de inferioridad material frente a los poderes públicos, el adquirir conocimiento de los datos y documentos que puedan legítimamente interesarles, sin otras limitaciones que las que el propio precepto constitucional contempla (...) y las derivadas de las normas generales de procedimiento y de los principios de proporcionalidad, racionalidad y buena fe a que debe sujetarse el ejercicio de todo derecho (STS de 14 de noviembre de 2000, RC-A núm. 4618/1996 y SAN 4391/2017, de 22 de noviembre de 2017, RC-A núm. 25/2017).

Por esta razón, el artículo 30 LTPCM dice que, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico, y los artículos 34.1 y 40 de la LTP establecen que el derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser limitado, denegado o inadmitido mediante resolución motivada, en los supuestos previstos en la normativa de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado. En este sentido, el ámbito objetivo de la aplicación del derecho de acceso a la información se delimita de manera muy amplia en el artículo 5 LTPCM, de manera casi idéntica al artículo 13 LTAIBG: *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 la ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones.

En función de lo anterior, el Tribunal Supremo recuerda que: *Esta delimitación objetiva del derecho de acceso se entiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones (STS de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020).*

Por lo tanto, ambas Leyes y la doctrina del Tribunal Supremo definen el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya exista, por cuanto debe de estar en posesión del sujeto que recibe la solicitud, bien porque el mismo lo ha elaborado, bien porque la ha conservado o bien porque la obtenido en el ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas. Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1. LTAIBG.

A los anteriores límites del derecho de acceso a la información, recuerda el Tribunal Supremo, deben sumarse los derivados de la normativa de protección de datos, a los que hace referencia el artículo 15 LTAIBG y, también en materia de límites, el artículo 16 LTAIBG contempla la posibilidad de que la aplicación de alguno de los límites enumerados en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, en cuyo caso deberá concederse el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite, indicándose al solicitante la información que ha sido omitida (STS 2272/2022, de 2 de junio de



2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020). Por ello dirá el Tribunal Supremo que: cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión...debe de ponerse en relación con el concepto amplio de derecho a la información regulado en la LTAIBG, que impone una interpretación estricta, cuando no restrictiva de las causas de inadmisión a trámite de solicitudes de información. Lo que exige, en todo caso, que estas limitaciones o inadmisiones se apliquen atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y del interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad (en las SSTs de 16 de octubre de 2017, recurso C-A núm. 75/2017 y de 25 de marzo de 2021, recurso C-A núm. 2578/2020).

En la Resolución objeto del presente informe, la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 no niega tener la información solicitada, pero considera que, una vez analizada, afecta a materias sobre las que actúan los límites recogidos en el artículo 34 LTP y el artículo 15 LTAIBG. Añadiendo en las alegaciones a la reclamación objeto del presente informe, que los datos pretendidos por el reclamante se encuentran incursos en las causas de inadmisión reguladas en el artículo 18.1.c) LTAIBG, por tratarse de información que requiere de una reelaboración.

A la vista de lo alegado por la Comunidad de Madrid, se hace necesario averiguar si la reclamación del Sr. [REDACTED] esta incurso en alguna de las causas de inadmisión a que hace referencia la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112.

CUARTO. El artículo 15 LTAIBG bajo la rúbrica “Protección de datos personales” dice:

1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, 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 personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso solo 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 protegidos, 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 derivados 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 y 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 disociación 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 obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.*

A su vez, el artículo 35 LTPCM dice:

- 1. Las solicitudes de acceso a información que contenga datos personales de categoría especial se registrarán por lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, general de protección de datos, en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y en la legislación básica reguladora del derecho de acceso a la información pública.*
- 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 protegidos, 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, el órgano tomará particularmente en consideración los criterios establecidos en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como los criterios de aplicación que puedan adoptarse conforme a lo previsto en la disposición adicional quinta de la misma Ley. Tendrá también en cuenta los criterios que adopte la Agencia Española de Protección de Datos y el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, en cuanto a la protección de datos personales.*

4. *No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación o anonimizando 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 obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.*

Por su parte, la disposición adicional quinta de la LTAIBG dispone: *El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos adoptarán conjuntamente los criterios de aplicación, en su ámbito de actuación, de las reglas contenidas en el artículo 15 de esta Ley, en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.*

En atención a dicha disposición adicional, se adoptó el Criterio Interpretativo 001/2015, de 24 de junio de 2015, del Consejo de Transparencia



y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos sobre el alcance de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo, catálogos, plantilla orgánica, etc., y las retribuciones de sus empleados.

A su vez, el Tribunal Supremo en diferentes sentencias ha casado este criterio interpretativo y el artículo 15 de la LTAIBG al decir: *el artículo 15 de la Ley de Transparencia establece un diferente nivel de protección de los datos. Por un lado, regula los datos personales especialmente protegidos, en los que no se prevé ningún tipo de ponderación. Estos son los que se corresponden con el artículo 9 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales que, recoge como datos especialmente protegidos los que revelan una ideología, afiliación sindical, religión, orientación sexual, creencias u origen racial o étnico. Por otro lado, en el apartado 2º del artículo 15, se contemplan los datos meramente identificativos, menos susceptibles de afectar a la privacidad de las personas, con un régimen de accesibilidad más favorable al solicitante relacionados con la “organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”. Con carácter general, establece la ley el acceso a este tipo de dato, salvo “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”.*

Por último, el tercer apartado del artículo 15 LTAIBG, contempla la necesidad de realizar una ponderación de los derechos en conflicto suficientemente razonada en la que, por un lado, se valore el interés público en la divulgación de la información y, por otro los derechos de los afectados en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, estableciendo a tal fin una serie de pautas que han de tomarse en consideración en este juicio de ponderación. El artículo 15.3 LTAIBG dispone la necesaria ponderación de los intereses concurrentes, con arreglo a criterios



que la propia ley establece, a fin de que sean “tomados particularmente en consideración”. Es decir, el CI 001/2015 analiza los distintos supuestos para determinar un criterio de acceso a la información del personal de alto nivel de responsabilidad frente a aquellos funcionarios que no gozan de una especial responsabilidad o autonomía, estableciendo un diferente grado de accesibilidad de forma decreciente en función del nivel jerárquico del empleado o funcionario público», teniendo en cuenta, entre otros, el interés público en la divulgación de la información basado en el principio de transparencia de la actividad pública, a la que se refiere el Preámbulo de la Ley que declara: La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda la participación de los poderes públicos (SSTS 1928/2020, de 22 de junio, de 2020, recurso de casación C-A núm. 7550/2018 y 483/2022, de 7 de febrero de 2022, recurso de casación C-A núm. 689/2020).

A su vez, el Criterio interpretativo 004/2015, de 24 de julio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, sobre publicidad activa de los datos del DNI y de la firma electrónica, va a exigir una ponderación de intereses con los derechos prevista en el artículo 15.3 LTAIBG, para lo que se requerirá valorar el alcance del interés público en la divulgación de la información a la que se refiere el precepto como favorecedor del acceso a la información pública.

De este modo, con carácter general, habrá que entender que, en cuanto el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o a la asignación de recurso, cabrá considerar la existencia de un interés público prevalente sobre



los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas por la LTBG.

Por el contrario, cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de recursos públicos, prevalecerá el respecto a los derechos a la protección de datos o la intimidad. De tal forma que, respecto al DNI, corresponda éste a una persona de carácter público o una persona de carácter privado, se entiende que el conocimiento de este dato no es relevante a los efectos de alcanzar el objetivo de la transparencia que preside la LTAIBG.

En los que respecta a la firma manuscrita, es preciso tener en cuenta, a la hora de realizar la ponderación, el marco en el que se firma el documento y la condición de los firmantes del mismo.

En el presente caso, puesto que la información solicitada por el reclamante versa sobre las actuaciones llevadas a cabo por la Policía local de Madrid en residencias de mayores y otros centros residenciales de la Comunidad de Madrid, es información que contribuye a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones de la Comunidad de Madrid y, por tanto, cabría considerar que existe, como dice el Tribunal Supremo y añaden el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas por la LTBG.

Ahora bien, si como dice la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, esta información contiene datos personales como el DNI o firma manuscrita habría que acudir al CI 004/2015 que considera buena práctica su supresión, acudiendo a lo establecido en los artículos 15.4 y 35.4 de la LTAIBG y la LTPCM respectivamente. Es por ello que este Consejo considera que la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 no puede denegar el acceso a la información objeto de la presente reclamación



por el artículo 15 LTAIBG o el artículo 35 LTPCM. Toda aquella información solicitada por el reclamante que contenga datos de carácter personal conforme a lo establecido en los Criterios Interpretativos del Consejo de transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos deberían ser anonimizados o suprimidos en los términos establecidos en los artículos 15 LTAIBG y 35 LTPCM.d

QUINTO. la segunda causa alegada por la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 para inadmitir la solicitud de acceso del reclamante, es la del artículo 18.1.c) LTAIBG y, en concreto no disponer de los medios técnicos y humanos necesarios para facilitar una información que precisa de un tratamiento previo o reelaboración, al ser necesarias las siguientes acciones: una primera tarea de expurgo al tener que seleccionar, de cerca de mil documentos, los que corresponden a las actas de la Policía municipal; revisar de forma exhaustiva un elevado número de documentos para identificar los datos de carácter personal susceptibles de anonimización y carecer de la aplicación informática avanzada que hay que utilizar para esta anonimización. El artículo 18.1.c) dice que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. De acuerdo con el concepto que de información pública se ha explicado en los epígrafes anteriores, el Tribunal Supremo fija los siguientes criterios para interpretar el artículo 18.1.c) LTAIBG: - *Se ha de tratar de información que existe y está en manos de las Administraciones públicas o de los demás sujetos obligados por la Ley. El artículo 13 de la LTAIBG reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía* (STS núm. 60/2017, de 21 de abril de 2017). - *Se ha de motivar de manera clara y suficiente que aun teniendo la información se requiere su*



reelaboración. No cabe admitir limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) LTAIBG no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo de reelaboración (STS de 16 de octubre de 2017, RC-A núm. 75/2017). Es necesario además que la acción previa de reelaboración presente una cierta complejidad: Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18. 1 c) LTAIBG. 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). De modo que se encuentra justificada la concurrencia de la acción previa de reelaboración, cuando 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. Además, incluso la información ..., teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración. La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por



tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que 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). Estos criterios deben de ser completados con la interpretación que del alcance de la noción de “reelaboración” ha elaborado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Para este Consejo “reelaboración” como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información “debe entenderse desde el punto de vista literal, según define la Real Academia de la lengua, como: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración. De modo que, si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de estos, 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” (CI/007/2015, de 12 de noviembre). En atención a esta premisa, 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 (CI 007/2015). De la interpretación que del artículo 18.1.c) LTAIBG hacen el Tribunal Supremo y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se deduce que el citado precepto enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información que se configuran, en terminología del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno,



como “reglas” en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas.

En la reclamación objeto de este informe, se trataría de averiguar si, como sostiene la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 en sus alegaciones, se cumplen las “reglas” para poder aplicar el artículo 18.1.c) LTAIBG.

La primera, sería averiguar si la información solicitada por el reclamante es información pública según la LTAIBG. El reclamante solicita copia de las actas de Inspección de Residencias de Mayores y otros centros residenciales realizadas por la Sección de Inspección y Evaluación de Servicios de Policía Municipal d Madrid. En este sentido, el artículo 25.1 f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local dice que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias: (...) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios... Luego, las actas de inspección realizadas por la Sección de Inspección y Evaluación de Servicios de la Policía Municipal de Madrid deberían estar en el Ayuntamiento de Madrid, que es a quien el reclamante ha dirigido su solicitud de acceso. Lo que significa que, de acuerdo con el artículo 13 LTAIBG la información solicitada por el reclamante debe de ser considerada “información pública” porque obra en poder del Ayuntamiento de Madrid, sujeto obligado por los artículos 2 de la LTPCM y LTAIBG. Información que dispondría de ella por el ejercicio de las funciones que la Ley de Bases del Régimen Local le encomienda.

Ahora bien, al resolver la Comunidad de Madrid, parece que se ha hecho uso del artículo 41.1 LTPCM que establece que: *Cuando la solicitud se refiera a información que no obre en poder del órgano a la que se dirige, éste la remitirá, en un plazo no superior a cinco días, al competente e informará de esta circunstancia al solicitante.* Sin embargo, no consta en el expediente el que se haya informado al reclamante de esta circunstancia, por lo que este Consejo no ha conseguido averiguar la razón por la que esta documentación obra en poder de la Comunidad y no en el Ayuntamiento de Madrid.



La segunda regla se cumpliría examinando si, aún perteneciendo al ámbito funcional de actuación del Ayuntamiento de Madrid, debe el Ayuntamiento o la Comunidad de Madrid, que es la que dice tener la información, elaborar un documento expresamente para dar respuesta al reclamante, haciendo uso de diversas fuentes de información o careciendo de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información.

El primer supuesto no se da pues, la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias 112 de Madrid reconoce que no necesita hacer uso de diversas fuentes de información, ya que la información solicitada no es información dispersa o diseminada que requiera recabarla de otros órganos. De hecho, cuando ha sido una Comisión de la Asamblea de Madrid la que ha pedido la información, tal y como dice la resolución objeto de la presente reclamación y se ha expuesto en los antecedentes, se le ha pedido a la Mesa de este órgano parlamentario el acceso directo o físico al lugar donde la información se encuentra almacenada, conforme establece el artículo 18.4 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

Respecto al segundo supuesto, conforme a las alegaciones de la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, cabría pensar que es de aplicación. En efecto, alega la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 que se trata de reelaboración porque *carecen de los medios técnicos y humanos necesarios para facilitar la información pues: la documentación es muy voluminosa; se hace necesario un expurgo para extraer el documento solicitado por el reclamante; y se carece de la herramienta informática necesaria para anonimizar los datos de carácter personal.*

Olvida, sin embargo, esta Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, que de conformidad con el Criterio Interpretativo 007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno anteriormente citado: *Hay que diferenciar reelaboración de “información voluminosa” que aparece recogida en el artículo 20.1 LTAIBG. Es decir,*



cuando, se trate de información cuyo “volumen” o “complejidad” haga necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrar al solicitante la información requerida se debe recurrir a la ampliación del plazo a que hace referencia el artículo 20 LTAIBG.

En este caso, si la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 consideraba que la información solicitada por el reclamante era excesivamente voluminosa y requería de un proceso de manipulación o “expurgo” debería haber notificado al Sr. [REDACTED] que era de aplicación el artículo 20.1 párrafo 2 LTAIBG en vez de acudir a la inadmisión de la solicitud por el artículo 18.1.c) LTAIBG.

También hay que diferenciar reelaboración de anonimización de la información solicitada, porque este último supuesto está contemplado en el artículo 15 LTAIBG que impida la identificación de las personas afectadas. E incluso para estos casos, añade el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.

Por ello, estos argumentos dados por la Viceconsejería de Interior no se consideran conforme al concepto que de reelaboración se ha establecido en la LTAIBG. La única alegación de la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 que podría considerarse válida sería, como dice el Criterio Interpretativo 007/2015, la de considerar reelaboración a aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley. Sin embargo, ni siquiera en este caso se puede dejar de suministrar la información pues, como dice el CI 004/2015, se debe ofrecer la información en los formatos existentes.

En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 indica que la Administración debe establecer "los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información



publicada ". Esta recomendación que supone una buena práctica y que opera desde la entrada en vigor de la Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos fueron objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares. En este caso, la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración.

Como en el expediente objeto de la presente reclamación consta que el reclamante querría acceder a la información por vía electrónica, sin exigir un formato concreto, este alegato de la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 tampoco puede ser válido, pues, la citada Viceconsejería podrá entregar al reclamante la información solicitada en el formato en que la tenga disponible.

Pero además, el artículo 40.2 c) LTPCM dice: No podrá considerarse como reelaboración que justifique la inadmisión de la información la que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente. El artículo 44 LTPCM añade:

1.El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando la información se facilite por vía electrónica, los documentos se proveerán en su formato electrónico original.

2. La información se proporcionará en la modalidad solicitada, a menos que no sea técnicamente posible, resulte excesivamente gravosa para el sujeto obligado o exista una alternativa más económica.

Y el artículo 33 LTPCM establece en su apartado 1.g) que en el ámbito de acceso a la información pública, las personas tienen los siguientes derechos: *Obtener la información solicitada de forma gratuita, sin perjuicio del abono, en*



su caso, de las tasas que correspondan por la expedición de copias y la transposición a formatos diferentes del original; y en su apartado 2 c): Las personas que accedan a la información pública de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley están sujetas a las siguientes obligaciones: Cumplir las condiciones que se hayan señalado en la resolución que conceda el acceso directo a las fuentes de información y el acceso a la dependencia pública o archivo donde la información esté depositada (...) y Abonar las tasas que pudieran establecerse para la obtención de copias y la transposición de la información a un formato diferente al original.

Si, como alega la Viceconsejería de Interior y Dirección de Seguridad y Emergencias de Madrid 112, los documentos obran en PDF y anonimizarlos informáticamente es técnicamente imposible, porque carecen de los medios para ello, por el artículo 33.1 g) y 2 c) y e) LTPCM, podrá: o conceder al reclamante la información en formato diferente al solicitado, sin perjuicio del abono, en su caso, de las tasas que correspondan por la expedición de copias, o transponerlo a un formato diferente, o conceder el acceso directo a la fuente de información y el acceso a la dependencia pública o archivo donde la información este depositada, previa anonimización de los datos de carácter personal que fueren necesarios.

Por todos estos argumentos, este Consejo considera que la segunda regla para considerar la información solicitada por el reclamante como reelaboración no se cumple.

Y la tercera regla que debería cumplirse para considerar a una información como reelaboración es que se encuentre en la resolución de inadmisión justificada la concurrencia de la acción previa de reelaboración.

Pues bien, la Viceconsejería de Interior y Dirección de Seguridad y Emergencia Madrid 112 motiva su resolución en el artículo 15 LTAIBG que como ya se ha dicho en el epígrafe anterior no cabría aplicar al supuesto objeto de la presente reclamación. Con todo, se daría la tercera regla exigida por el Tribunal Supremo y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de



motivación de la resolución de inadmisión. Por estas razones, acudiendo a las reglas de la subsunción, al no cumplirse todas ellas, se entiende que no es conforme a Derecho aplicar las causas de inadmisión reguladas en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos y consideraciones jurídicas expuestas, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad Autónoma de Madrid ha decidido,

PRIMERO. Estimar la reclamación de 6 de abril de 2022, presentada por el Sr. don [REDACTED] por constituir su objeto información pública.

SEGUNDO. Instar a la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid a que remita la información solicitada por el Reclamante, en el plazo máximo de 20 días. Recordándole que, si la documentación es muy voluminosa podrá acogerse a lo establecido en el artículo 20.1 párrafo segundo de la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno y el artículo 42.1 de la Ley 10/2019 de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, remitiendo al Consejo testimonio de las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del contenido de la presente resolución.

TERCERO. Instar a la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 de la Consejería de Presidencia, Justicia



e Interior de la Comunidad de Madrid a que, si no va a enviar la información por correo electrónico y hace uso de alguno de los otros supuestos previstos en el artículo 33 de la Ley 10/2019, comunique al reclamante y al Consejo de Transparencia y Participación la forma por la que va a optar a suministrar la información solicitada.

CUARTO. A instar a la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, a que remita a este Consejo de Transparencia y Participación copia de la información enviada al Reclamante.

QUINTO. Recordar a la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, que si no se diera cumplimiento al contenido de la presente resolución o lo hiciera de forma parcial o defectuosa, el Área a la que corresponda la tramitación de la reclamación, o el Pleno en los casos que le corresponda, remitirán los correspondientes requerimientos instándole al cumplimiento íntegro de la misma y, de no atenderlos, se podrá remitir el expediente a la Presidencia del Consejo para que inicie el procedimiento sancionador regulado en el Título VI de la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de todo ello se dejará constancia en el informe que el Consejo remite anualmente a la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento de Funcionamiento y Organización del Consejo de Transparencia y Participación, esta reclamación tiene carácter ejecutivo y será vinculante para los sujetos obligados por la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 47 de la Ley



10/2019, de 10 de abril y el artículo 37 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, esta resolución pone fin a la vía administrativa.

Madrid, en la fecha que figura en la firma.

Antonio Rovira Viñas. Presidente
Responsable del Área de Acceso a la Información

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero
Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana

Rafael Rubio Núñez. Consejero
Responsable del Área de Publicidad Activa y Control

Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa y en un plazo de dos meses desde el día siguiente a la notificación de esta, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.