



Resolución: RDA112/2023

Nº Expediente de las Reclamaciones: RDACTPCM194/2022.

Reclamante: [REDACTED]

Administración reclamada: Ayuntamiento de Madrid.

Información reclamada: Expedientes de adquisición de material sanitario desde la declaración de pandemia a causa del COVID-19.

Sentido de la resolución: Desestimación.

ANTECEDENTES

PRIMERO. En fecha 9 de junio de 2022, se recibe en este Consejo reclamación de Don [REDACTED], ante la falta de respuesta a su solicitud de información formulada en fecha 07/04/2022 ante el Ayuntamiento de Madrid, relativa a los expedientes de adquisición de material sanitario desde la declaración de pandemia a causa del COVID-19. En concreto, el interesado había solicitado la siguiente información:

Copia digital de los expedientes de adquisición de material sanitario desde la declaración oficial de la existencia de pandemia a causa del COVID19.

SEGUNDO. El 7 de julio de 2022 este Consejo admitió a trámite la reclamación y dio traslado de la misma a la subdirectora general de la Secretaría General Técnica Área de Gobierno de Hacienda y Personal del Ayuntamiento de Madrid, solicitándole la remisión de las alegaciones que consideren convenientes, copia del expediente y en general, toda la información o antecedentes que puedan ser relevantes para resolver la señalada reclamación.



TERCERO. El 26 de julio de 2023, se nos dio traslado desde la administración reclamada de un escrito de alegaciones en el que se indica lo siguiente:

(...) En relación con dicha reclamación cabe informar lo siguiente:

Primero.- D. [REDACTED] presentó el 7 de abril de 2022 en el Registro electrónico del Ministerio de Hacienda y Función Pública una solicitud de informacion en los siguientes términos: "Copia digital de los expedientes de adquisición de material sanitaria desde la declaración oficial de la existencia de pandemia a causa del COVID19".

Segundo.- El de 16 de junio de 2022 se notifica al Sr. [REDACTED] Resolución del día 14 de ese mismo mes de la Secretaria General Técnica del Área de Gobierno de Hacienda y Personal del Ayuntamiento de Madrid, con el siguiente contenido:

'Inadmitir a tramite la solicitud de informacion publica presentada por D. [REDACTED] [REDACTED] en fecha 07/04/2022, de conformidad con el artículo 18.1 e) de la LTAIP, ya que la misma presenta un carácter abusivo, contrario a la finalidad de la LTAIP de proporcionar a la ciudadana una fuente de informacion que le ayude a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y el funcionamiento de las autoridades públicas, toda vez que el número de expedientes afectados por la solicitud es extraordinario, por referirse con carácter indeterminado a los expedientes de adquisición de material sanitaria de cualquier órgano de contratación del Ayuntamiento, sus organismos autónomos y empresas del sector publico municipal y exigirse además en formato digital, sin acotar, por último, una referencia temporal precisa.



Consecuentemente, procede inadmitir a trámite la presente solicitud de información de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1 e) de la LTAIP, dado su carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley.

El solicitante puede, no obstante, acceder a la información de los expedientes de contratación a través del perfil del contratante de los órganos de contratación municipales y de las empresas del sector público municipal (en caso de no abrirse directamente el siguiente enlace, se ruega copiar y pegar en la barra de direcciones del correspondiente navegador):

<https://contrataciondelestado.es/wps/portal/perfilContratante>

Asimismo, puede consultar la relación de contratos inscritos de los años 2020 y 2021 y los correspondientes a los primeros meses de 2022, en el portal de datos abiertos del Ayuntamiento de Madrid (en caso de no abrirse directamente se ruega copiar y pegar en la barra de direcciones del correspondiente navegador):

<https://datos.madrid.es/portal/site/egob/menuitem.c05c1f754a33a9fbe4b2e4b284f1a5a0/?vgnextoid=139afaf464830510VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextchannel=374512b9ace9f310VgnVCM100000171f5a0aRCRD&vgnextfmt=default>

Contra la presente resolución podrá interponerse, con carácter potestativo, reclamación en el plazo de un mes ante el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, o bien recurso contencioso administrativo ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, en el plazo de dos meses, ambos plazos contados a partir del siguiente al de la notificación de esta resolución, todo ello de conformidad con lo dispuesto



en los artículos 20.5, 23.1, 24 y disposición adicional cuarta de la LTAIP y el artículo 26 de la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid".

Tercero.- Mediante escrito de admisión de reclamación de fecha de 4 de julio de 2022, el Presidente del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid comunica a la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Hacienda y Personal la admisión a trámite de la reclamación de D. [REDACTED] sobre la resolución anterior, en los términos siguientes:

"Considerando que la reclamación de la que le trasladamos copia reúne los requisitos del artículo 48 de la Ley antes citada, este Consejo ha decidido admitirla a trámite, solicitándole que en el plazo máximo de 15 días nos remita un informe completo sobre la misma con las alegaciones y consideraciones que considere convenientes para que este Consejo pueda valorar si la documentación requerida esta en poder del Ayuntamiento y, en su caso, si son de aplicación algunas de las causas de inadmisión reguladas en el artículo 18 de la LTAIBG o alguno de los límites de acceso a la información contemplados en el artículo 34 de la LTPCM y 14 y 15 de la LTAIBG.

También le informamos que si el ayuntamiento lo considera conveniente, a tenor de la complejidad o el volumen de la información solicitada, basándose en criterios de proporcionalidad y, con el objetivo de no sobrecargar y comprometer la gestión y el funcionamiento ordinaria de la administración, el ayuntamiento puede facilitar al interesado la información de que disponga por partes, en varios momentos o incluso plazos y también puede ofrecer al reclamante la posibilidad de acudir a la sede del ayuntamiento para que acceda a la vista del expediente y en su caso, obtenga las copias que considere necesarias".



Cuarto.- En contestación a la reclamación formulada per la Sr. [REDACTED] se han de referir las siguientes consideraciones:

La informacion solicitada per el interesado es de carácter abusivo en cuanto ha sido formulada de forma genérica, sin discriminación en cuanto a objeto, procedimiento, órgano de contratación y tiempo de referencia, lo que resulta en un volumen potencial de expedientes de contratación extraordinario en cuanto a número, unidades afectadas, condiciones para la digitalización de las copias reclamadas y materialización de la puesta a disposición del interesado de toda la informacion requerida.

La propia inconcreción de la petición impone, por tanto, una obligación de interpretación sobre el alcance de la solicitud que, realizada en su dimensión mas amplia, conduce por volumen a esa situación de inviabilidad material en la puesta a disposición y a una evidente afectación en el funcionamiento y gestión ordinaria de las unidades afectadas, que resulta difícilmente compatible con el ejercicio del derecho a obtener y acceder a determinada información pública para cualquier propósito legítimo que el interesado pretenda desarrollar, incluido el del escrutinio de la actividad de los poderes públicos, y claramente desproporcionada con respecto al fin perseguido por las cargas derivadas que impone a esta Administración.

A este respecto, sobre la petición formulada precede poner de manifiesto:

a) En el caso de que por "material sanitario" el interesado estuviese refiriéndose a "producto sanitario", debe acudirse a la definición establecida per el Real Decreto 1591/2009, de 16 de octubre, por el que se regulan los productos sanitarios y, consecuentemente, circunscribir la información a facilitar a los contratos de aquellos suministros que tengan reconocida la condición de producto sanitario, con su respectivo marcado, registro y su autorización de comercialización al amparo del citado Real Decreto.



Son contratos referidos, fundamentalmente, a material y equipamiento médico y productos farmacéuticos diversos (CVPS 330000000, 33100000 y 33600000-6 y 45332400-7 entre otros), adquiridos de forma mayoritaria para su funcionamiento ordinario por el organismo autónomo Madrid Salud y el Área de Gobierno de Portavoz, Seguridad y Emergencias, como unidades municipales vinculadas competencialmente a salud pública, drogodependencias, seguridad alimentaria, salud ambiental, control zosanitario, sanidad mortuoria y atención sanitaria de urgencias a través del SAMUR.

No tienen la condición de producto sanitario la parte fundamental y mayoritaria de los productos adquiridos como equipos de protección individual (EPIS) con motivo del COVID-19, vinculados fundamentalmente con la seguridad y la salud de los trabajadores municipales en su prestación laboral habitual.

b) No obstante, en la medida que la solicitud se refiere a la adquisición de material sanitario desde la declaración oficial de la existencia de pandemia a causa del COVID19, en ejercicio de esa interpretación extensa mencionada, la solicitud de los expedientes de contratación parece quedar vinculada a aquellas adquisiciones motivadas por los efectos de la pandemia desde la manifestación de sus primeros efectos y, por tanto, no quedara circunscrita, o no solo, a los suministros ordinarios de "productos sanitarios" de los que se aprovisionan fundamentalmente Madrid Salud y el Área de Gobierno de Portavoz, Seguridad y Emergencias para el desempeño de sus competencias ordinarias.

Es decir, que, en una interpretación favorable y amplia de la petición formulada, se estaría solicitando copia digital de todos los contratos de suministro de productos sanitarios y material análogo de protección, aunque no necesariamente categorizado como producto sanitario, adjudicados desde febrero de 2020 hasta abril de 2022 por cualquier órgano de contratación



municipal y con motivo de la declaración de la pandemia, no para cubrir el funcionamiento ordinario de los servicios municipales.

En este caso, de acuerdo con la información obtenida por esta Dirección General de Contratación y Servicios del Registro de Contratos del Ayuntamiento de Madrid, así como de los datos solicitados a las unidades gestoras durante este tiempo, la información requerida afectaría a un universo de 1.337 expedientes de contratación adjudicados entre febrero de 2020 y diciembre de 2021 para combatir los efectos y consecuencias del COVID, a los que habrá que sumar los correspondientes al primer semestre de 2022 que, si bien residuales sobre esa cifra, se han seguido tramitando.

De esos 1.337 expedientes de contratación, 837 son contratos de suministros correspondientes a estos centros directivos, organismos y empresas del sector público municipal:

COORDINACION GENERAL DE LA Alcaldía AG DE CULTURA, TURISMO Y DEPORTE

AG DE DESARROLLO URBANO

AG DE Economía, INNOVACION Y EMPLEO

AG DE FAMILIAS, IGUALDAD Y BIENESTAR SOCIAL AG DE HACIENDA Y PERSONAL

AG DE MEDIO AMBIENTE Y MOVILIDAD

AG DE OBRAS Y EQUIPAMIENTOS

*AG DE PORTAVOZ, SEGURIDAD Y EMERGENCIAS AG DE VICEALCALDÍA
AREA DELEGADA DE DEPORTE*

*AREA DELEGADA DE COORDINACION TERRITORIAL, TRANSPARENCIA
Y PARTICIPACION CIUDADANA*

*DISTRITO DE ARGANZUELA DISTRITO DE BARAJAS DISTRITO DE
CARABANCHEL DISTRITO DE CENTRO DISTRITO DE Chamartín
DISTRITO DE Chamberí DISTRITO DE CIUDAD LINEAL*



DISTRITO DE FUENCARRAL-EL PARDO DISTRITO DE HORTALEZA
DISTRITO DE LATINA
DISTRITO DE MONCLOA-ARAVACA DISTRITO DE MORATALAZ
DISTRITO DE PUENTE DE VALLECAS DISTRITO DE RETIRO
DISTRITO DE SALAMANCA
DISTRITO DE SAN BLAS- CANILLEJAS DISTRITO DE TETUAN
DISTRITO DE USERA DISTRITO DE VICALVARO DISTRITO DE VILLA DE
VALLECAS
DISTRITO DE VILLAVERDE
OOAA AGENCIA DE ACTIVIDADES
OOAA AGENCIA PARA EL EMPLEO DE MADRID OOAA AGENCIA
TRIBUTARIA MADRID
OOAA IAM
OOAA MADRID SALUD
PRESIDENCIA DEL PLENO
TRIBUNAL ECONOMICO-ADMINISTRATIVO MUNICIPAL OFICINA
MUNICIPAL CONTRA EL FRAUDE Y CORRUPCION
EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTES EMPRESA MUNICIPAL DE
VIVIENDA Y SUELO
EMPRESA SERVICIOS FUNERARIOS Y CEMENTERIOS DE MADRID
MADRID DESTINO
MERCAMADRID
CLUB DE CAMPO VILLA DE MADRID

Por su objeto, sin ánimo exhaustivo y con exclusivo propósito de ayudar a mensurar la solicitud de informacion formulada, del total de contratos de suministro por COVID, 236 expedientes de contratación se refieren a compras de productos desinfectantes, 182 a compras de mascarillas, 123 a equipos de protección general, 107 a mamparas y elementos de aislamiento,



43 a test y pruebas COVID-19, 25 a material de gestión de residuos, etcétera. Adquiridos bien por procedimiento ordinario, bien por tramitación de urgencia o emergencia, según el caso.

c) Para el supuesto de que la interpretación de la solicitud formulada no admitiera reproche jurídico y estuviese de acuerdo con la formulación de la letra anterior, en la resolución de inadmisión de la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Hacienda y Personal se comunicaron los accesos a la información contractual municipal, tanto a través del perfil del contratante como del portal de datos abiertos. A través de ellos, se pueden conocer los contratos tramitados para el período y la tipología que el peticionario desee obtener, incluida en el caso del perfil del contratante, la documentación de los respectivos expedientes.

Esta información se puede completar, además, para los contratos del año 2020 a través de la Memoria del Registro de Contratos del Ayuntamiento y su sector público, que incorpora trece anexos con relaciones de contratos vinculados, en algunos casos, con la situación derivada del COVID. Se puede consultar en este enlace (en caso de no abrirse directamente el mismo, se ruega copiar y pegar en la barra de direcciones del correspondiente navegador):

<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Publicaciones/Memoria-de-ContratosdelAyuntamientodeMadridysuSectorPublico2020/?vgnextfmt=default&vgnextoid=a181d7f7a90cc710VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=108655f387bee010VgnVCM1000000b205a0aRCRD>

Entrando en el ámbito de las consideraciones jurídicas, se ha de señalar que la posición establecida en la resolución de inadmisión y la posibilidad de obtener la información requerida con plenas garantías a través de los enlaces asociados, en primer lugar, ha sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución 409/2021 de 23 de septiembre de 2021. En



este caso, el Parque Móvil del Estado ante la información solicitada facilita un enlace al Portal de Transparencia para acceder a la información relativa a convenios y encomiendas y un enlace al Perfil del contratante del Parque Móvil del Estado, en la Plataforma de Contratación del Sector Público para acceder a la información sobre contratos y encargos a medios propios, considerando el Consejo que la remisión a dichos enlaces es precisa y concreta y lleva, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos. Así:

"Teniendo en cuenta lo anterior, en primer Lugar, hay que señalar que el ahora reclamante presentó su solicitud de información a través del Portal de Transparencia y optó por relacionarse con la Administración por medios e/electronicos, consecuentemente, resultaría apropiado aplicar el artículo 22.3 de la LTAIBG al presente supuesto.

Dicho esto, en segundo lugar, hay que comprobar si, como determina el mencionado Criterio del CTBG, con el link facilitado se accede a la información solicitada, y la remisión es precisa y concreta y conduce de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas.

En el presente caso, accediendo al primer enlace facilitado, la web del Portal de la Transparencia, se accede directamente al apartado "Convenios y Encomiendas" del Ministerio de Hacienda y Función Pública, Departamento ministerial al que está adscrito el Parque Móvil del Estado, y, por tanto la del organismo solicitada, pudiendo dentro del citado Ministerio filtrarse los correspondientes al Parque Móvil, a través de la "búsqueda de texto" y descargando el Excel disponible que también permite filtrar la información. Circunstancia que, estimamos razonablemente, permite obtener los convenios y encomiendas de manera concreta y precisa.

Asimismo, accediendo al segundo enlace facilitado, la Plataforma de Contratación del Sector Público, se comprueba que dirige directamente al



Perfil del Contratante del Parque Móvil, en el que, como señala el Parque Móvil del Estado y muestra en una imagen, se pueden encontrar los accesos a los apartados de Licitaciones, Contratos Menores y Encargos a medios propios del Parque Móvil del Estado.

De este modo, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con los enlaces facilitados, como señala el Criterio Interpretativo anteriormente reproducido, la remisión es precisa y concreta y lleva, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas.

En consecuencia, y teniendo en cuenta los argumentos expuestos en los apartados anteriores, la presente reclamación debe ser desestimada".

No debe olvidarse, en segundo lugar, que entre los objetivos que inspiran la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), tal y como señala la propia Ley en su preámbulo, se encuentra el de lograr una mayor transparencia en la contratación pública. A tales efectos, la LCSP incluye nuevas normas tendentes al fomento de la transparencia en los contratos.

Se ha de tener en cuenta que la LCSP es una norma sectorial que goza de especialidad, que efectúa una regulación completa de todos los ámbitos de la contratación pública, de tal forma que el resto de las normas generales (como podría ser la normativa en materia de transparencia) únicamente pueden resultar de aplicación con carácter supletorio.

El carácter especial de la LCSP manifestado en su Disposición final cuarta y su prevalencia sobre la normativa general ha sido reconocido ampliamente por las Juntas Consultivas. Sirva citar como ejemplo el informe 2/2018 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado, así



como por los Tribunales Administrativos, entre ellas la Resolución 632/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

La transparencia se configura como uno de los principios rectores de la contratación pública consagrado en su artículo 1 LCSP, articulándose como un principio transversal que afecta a toda la regulación contemplada en la norma. Consecuentemente, la LCSP ha incorporado numerosas obligaciones de publicidad y transparencia, fomentando la llamada publicidad activa en la contratación pública a través del Perfil del Contratante (en adelante, PC), siendo el PC la herramienta mediante la cual los órganos de contratación difunden exclusivamente por internet los datos y documentos referentes a su actividad contractual.

El PC queda configurado en el artículo 63 LCSP y se define "como elemento que agrupa la información y documentos relativos a su actividad contractual al objeto de asegurar la transparencia y el acceso público a los mismos". De conformidad con lo dispuesto en su apartado 3, existe un contenido mínimo obligatorio que deberá ser objeto de publicación por parte del órgano de contratación.

Además, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 63 LCSP, el acceso a la información del PC es libre, no requiriendo identificación previa, publicándose toda la información contenida en el PC en formatos abiertos y reutilizables.

El PC del Ayuntamiento de Madrid y su sector público, desde el 26 de febrero de 2018, se encuentra alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, cuya información responde a los estándares de normalización y reutilización de la información en materia de contratación pública, lo que permite su explotación y acceso por los ciudadanos.

Es necesario delimitar a continuación, el ámbito de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley 19/2013) y para ello es preciso recordar la Sentencia 748/2020 de la Sala de lo Contencioso- Administrativo



Tribunal Supremo, de 11 de junio de 2020, en la que se analiza dicho ámbito indicando que:

"La Ley 19/2013, por lo que respecta al acceso a la información pública, se constituye como la normativa básica transversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas. De ahí que la exposición de motivos de dicha norma disponga que «La Ley, por lo tanto, no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos».

Las previsiones de esta norma tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre («Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquel/as materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información»).".

Por tanto, la normativa básica transversal la constituye la Ley 19/2013 cuyo objeto, según su artículo 1, es el de ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, creando un marco jurídico que complementa, suple o subsana al resto de normas, quedando únicamente desplazada cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico en un ámbito determinado, debiéndose aplicar en este caso exclusivamente con carácter supletorio, tal y como se indica en su disposición adicional primera.

Centrando el razonamiento en el ámbito de la contratación pública, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala de lo Contencioso, en su Sentencia 114/2021 de 8 de junio de 2021, ha seguido el criterio del



Tribunal Supremo anteriormente referido, y considera que la LCSP contiene una regulación propia y excluyente de la Ley de Transparencia. Así lo señala cuando indica que:

"(...) en el caso que nos ocupa, es el regulado por la Ley de Contratos. Así la Ley de Contratos 9/2017 contiene una regulación propia y excluyente de la Ley de transparencia (...)."

Efectivamente, la LCSP en materia de transparencia regula un régimen jurídico completo, propio y específico en esta materia, principalmente, a través del artículo 63 LCSP que regula el PC, al disponer que:

"1. Los órganos de contratación difundirán exclusivamente a través de internet su perfil de contratante como elemento que agrupa la información y documentos relativos a su actividad contractual al objeto de asegurar la transparencia y el acceso público a los mismos. (...)"

Consecuentemente, el PC asegura la transparencia en la actividad contractual y el acceso público, por lo que la regulación propia y específica de la LCSP, en aplicación de la jurisprudencia anteriormente analizada, desplaza a la Ley 19/2013, pudiendo aplicarse esta únicamente con un marcado carácter supletorio, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1 y disposición adicional primera de la Ley 19/2013.

En definitiva, de acuerdo con los argumentos y consideraciones jurídicas expuestas, se ha de concluir que:

Primero. La resolución de inadmisión de la solicitud de información, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1 e) de la LTAIP, esta motivada dado su carácter abusivo no justificado con la finalidad de



transparencia de esta ley, en cuanto ha sido formulada de forma genérica, sin discriminación en cuanto a objeto, procedimiento, órgano de contratación y tiempo de referencia, lo que resulta en un volumen potencial de expedientes de contratación extraordinario en cuanto a número, unidades afectadas, condiciones para la digitalización de las copias reclamadas y materialización de la puesta a disposición del interesado de toda la información presuntamente requerida.

Segundo. El solicitante puede, no obstante, acceder a la información contractual requerida con plenas garantías de su derecho de acceso a través del perfil del contratante, tal y como dispone la LCSP y confirma la jurisprudencia reciente, así como las resoluciones de los órganos administrativos especializados en materia de contratación y transparencia. La información a través del perfil del contratante puede completarse, además, a través del portal de datos abiertos municipal y la información de la Memoria del Registro de Contratos alojada en la web del Ayuntamiento de Madrid.

Tercero. Sin perjuicio de lo expuesto en los dos apartados previos, siguiendo la indicación del Consejo de Transparencia y Participación de la CAM en su requerimiento, se estima que los órganos de contratación del Ayuntamiento de Madrid y su sector público en cuanto responsables y custodios de los contratos públicos reclamados, pueden valorar la posibilidad de facilitar al interesado la información específica de que dispongan bien mediante comparecencia de este o, en el caso de resultar concretada esa información, proporcionándola por el procedimiento que resulte más adecuado para ambas partes, previa petición formulada en este sentido, siempre que no concurra alguno de los límites de acceso a la información contemplados en el artículo 34 de la LTPCM y 14 y 15 de la LTAIBG.



CUARTO. El 26 de julio de 2023 este Consejo remite a Don [REDACTED] el escrito recibido, concediéndole un plazo de 10 días para que efectúe las alegaciones que considere convenientes. A la fecha de adopción de la presente resolución, no se recibió alegación alguna por parte del reclamante.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. La Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTPCM) reconoce en su artículo 30 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. El artículo 5.b) de la misma entiende por información pública “los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones”. El derecho de acceso, por tanto, se ejerce sobre una información existente y en posesión del organismo que recibe la solicitud, ya sea porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

SEGUNDO. El artículo 47 y siguientes y el 77 de la LTPCM, atribuyen a este Consejo la competencia para resolver las reclamaciones que se le presenten contra las resoluciones de las solicitudes de acceso a la información acordadas por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley.

TERCERO. El artículo 2 de la LTPCM establece que las disposiciones de esa ley se aplicarán a: “...f) ..., las entidades que integran la administración local...”, mientras que la Disposición Adicional Octava señala que “Corresponde al Consejo de Transparencia y Participación la resolución de las reclamaciones



que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los ayuntamientos de la Comunidad”.

CUARTO. Antes de entrar en el fondo del asunto, es preciso recordar que el reclamante acude a este Consejo porque no le ha sido respondida en plazo la solicitud de acceso a la información formulada a ese ayuntamiento a través de su sede electrónica.

Pues bien, como reiteradamente ha resuelto este Consejo, las administraciones tienen la obligación de responder en plazo a las solicitudes de acceso a la información. En la práctica, la falta de respuesta supone dejar sin efecto el derecho constitucional de acceso a la información pública, interpretado por los Tribunales de Justicia como de amplio alcance y límites restringidos, obligando además a la persona interesada a recorrer un largo camino en fase de reclamación para hacerlo efectivo. Por lo que este Consejo insta al Ayuntamiento de Madrid a que adopte las medidas internas necesarias y responda a las solicitudes de acceso a la información que se le formulen en el plazo de 20 días que establece el artículo 42.1 de la LTPCM.

QUINTO. En cuanto al fondo del asunto, el reclamante solicita *copia digital de los expedientes de adquisición de material sanitario desde la declaración oficial de la existencia de pandemia a causa del COVID19*. La administración reclamada inadmite a trámite la petición, invocando una de las causas de inadmisión contempladas en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG). En concreto, el Ayuntamiento invoca el carácter abusivo de la solicitud de información, de conformidad con el apartado 1.e), ya que la misma ha sido formulada de *forma genérica, sin discriminación en cuanto a objeto, procedimiento, órgano de contratación y tiempo de referencia, lo que resulta en un volumen potencial de expedientes de contratación extraordinario en cuanto a número y unidades afectadas*, lo que conduce por



volumen a esa situación de inviabilidad material en la puesta a disposición y a una evidente afectación en el funcionamiento y gestión ordinaria de las unidades afectadas.

Procede, por tanto, conforme indica el preámbulo de la LTPCM, analizar la causa de inadmisión invocada por el ayuntamiento en función de la normativa citada, la doctrina de los diferentes órganos de control en materia de transparencia y los criterios interpretativos adoptados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, todo ello para determinar si resultan aplicables al supuesto que da origen a la presente reclamación.

SEXTO. A la hora de examinar la procedencia de la aplicación de la causa de inadmisión prevista en artículo 18.1.e), es preciso comenzar recordando que dichas causas de inadmisión enuncian limitaciones o restricciones a un derecho de rango constitucional y, por lo tanto, deberán ser siempre objeto de interpretación restrictiva y estricta, tal y como lo ha establecido el Tribunal Supremo en su Sentencia 3530/2017, de 16 de octubre que sienta la siguiente doctrina: *La 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 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.* En consecuencia, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y sólo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecidos, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.

Asimismo, resulta esencial que la aplicación de la causa de inadmisión se justifique de manera motivada, argumentando razones creíbles que en base



al contexto y la situación de la administración reclamada permitan a este Consejo determinar la aplicación de la causa de inadmisión invocada, lo que es posible apreciar en el presente caso a la luz de las argumentaciones expuestas por el ayuntamiento.

Tal y como se sostiene por parte de la administración reclamada, la solicitud formulada comprende una gran cantidad de expedientes y unidades responsables de la información, ya que se solicitan los *expedientes de adquisición de material sanitario*, sin mayor concreción acerca del tipo de material sanitario al que se desea acceder, pudiéndose tratar, al estar vincularse con la pandemia de la COVID-19, de productos farmacéuticos diversos o de equipamiento que no tiene la condición de producto sanitario como los equipos de protección individual (EPIS), que comprenden la parte fundamental y mayoritaria de los productos adquiridos en relación con la pandemia de la COVID-19.

En el supuesto de que se solicitaran todos los contratos de suministro de productos sanitarios y de material y equipamiento de protección, no necesariamente categorizado como producto sanitario, que se hayan adjudicado desde febrero de 2020 hasta abril de 2022 por cualquier órgano de contratación municipal con motivo de la declaración de la pandemia, la solicitud afectaría a 1.337 expedientes de contratación adjudicados, que engloban categorías tan dispares entre sí como productos desinfectantes, mascarillas, equipos de protección individual, mamparas y elementos de aislamiento o tests de pruebas COVID-19, entre otros.

Todos estos datos facilitados por la administración evidencian la existencia de un alto número de expedientes con una gran dispersión en organismos diferentes, lo que dificulta la conciliación de la actividad normal del ayuntamiento con la atención de solicitudes de información como la que es objeto de esta resolución.



SÉPTIMO. Asimismo, la solicitud resulta poco precisa, ya que no se solicita acceso a unos expedientes concretos, sino a una pluralidad indeterminada de documentos. Sobre esta indeterminación de una solicitud de derecho de acceso se ha pronunciado la jurisprudencia, en concreto, la sentencia 107/2019, de 9 de octubre, del Juzgado Central Contencioso-Administrativo número 2 de Madrid, cuyo extracto más singular se reproduce a continuación:

No se trata de la mayor o menor facilidad para suministrar estos documentos sino de si resulta abusiva la petición de estos cuando no se identifique su contenido, en que se esté interesado.

Cierto que el artículo 13 de la Ley equipara contenidos y documentos al disponer que ambos constituyen información pública.

La Abogacía del Estado entiende que una petición no es “abusiva, no justificada por la finalidad de la Ley de Transparencia” por el mero y simple hecho de que no se encontrara, en un hipotético supuesto, concretada e identificada en su contenido.

Ahora bien, las actas en que se recogen los acuerdos de los órganos colegiados constituyen el soporte físico en que los mismos se documentan, pero no puede entenderse que constituyan, sin otras precisiones sobre su contenido, información en el sentido de la Ley.

Ello se deduce de la circunstancia de que - art. 16 – se contempla el acceso parcial a la información en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, lo que no podría materializarse si se permite la sola petición de documentos sin acotar su contenido.

La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de la información que se solicita – Art. 17.2 b) – y el artículo 19.2 dispone que cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días,



con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

Un documento que no precise su contenido no constituye información pública en el sentido de la Ley.

A la vista de lo anterior, resulta necesario analizar si puede considerarse abusiva la solicitud de acceso presentada. Para ello debemos acudir al Criterio Interpretativo 03/2016 adoptado por el CTBG y del cual este Consejo comparte su línea doctrinal. El criterio señala expresamente los supuestos en los que una solicitud puede entenderse como abusiva, correspondiendo el segundo de los que se expone con la reclamación analizada en este caso:

El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u*



omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.

- *Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
- *Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*
- *Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- *Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos*
- *Conocer cómo se toman las decisiones públicas*
- *Conocer cómo se manejan los fondos públicos*
- *Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

- *No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
- *Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.*
- *Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.*



Asimismo, en el ordenamiento jurídico, la Sentencia 383/2005 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 18 mayo, afirma que el abuso de derecho exige, conforme a doctrina jurisprudencial reiterada para poder ser apreciado, que se den los requisitos de que si bien puede tratarse de una actuación aparentemente correcta, no obstante representa en realidad una extralimitación a la que la Ley no concede protección alguna, generando efectos negativos.

Igualmente, la Sentencia 159/2014 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 3 abril, afirma que el artículo 7.2 del Código civil tiene un origen jurisprudencial, que arranca de la Sentencia de 14 de febrero de 1944, indicando que incurre en responsabilidad el que, obrando al amparo de una legalidad externa y de un aparente ejercicio de su derecho, traspasa, en realidad, los linderos impuestos al mismo por la equidad y la buena fe, con daños para tercero o para la sociedad.

Se considera por tanto que el tratamiento que requiere proporcionar la información solicitada al reclamante, a la luz de las argumentaciones expuesta por la administración, tiene la capacidad de saturar su gestión ordinaria, puesto que supondría revisar y seleccionar una cantidad indeterminada de expedientes de acuerdo a unos parámetros poco precisos y recabarlos de un gran número de departamentos u organismos responsables, lo que razonablemente podría paralizar la gestión de la administración afectada.

Es preciso resaltar que el ayuntamiento, a pesar de su negativa fundada a facilitar la información, ofrece al interesado explicaciones precisas sobre las diferentes clases de productos sanitarios existentes, así como también información detallada sobre el objeto de los contratos y enlaces directos a los expedientes de contratación solicitados, lo que le permitirá al reclamante acceder a información concreta y le servirá para volver a formular su solicitud con mayor exactitud en caso de que así lo desee.



Por todo lo anterior, este Consejo entiende que se dan las circunstancias para considerar abusiva la solicitud que da origen a la presente reclamación, dado que la misma, aún buscando apariencia de buen derecho al apoyarse en la LTPCM, realmente pretende conseguir una cantidad desmesurada de expedientes, lo que daría lugar a un ingente trabajo y consecuentemente a la paralización de la gestión administrativa de la administración.

En consecuencia, este Consejo debe desestimar la presente reclamación, al entender que se encuentra incluida en el concepto de abuso de derecho, y requiere un tratamiento que obliga a paralizar el resto de la gestión del sujeto obligado a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado.

RESOLUCIÓN

En atención de todos los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid ha decidido,

ÚNICO. Desestimar la reclamación con número de expediente RDACTPCM194/2022, presentada por [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], al considerarse que la misma incurre en la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento de Funcionamiento y Organización del Consejo de Transparencia y Participación, esta resolución 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.

Rafael Rubio Núñez. Presidente.

Responsable del Área de Publicidad Activa y Control.

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero.

Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana.

Antonio Rovira Viñas. Consejero.

Responsable del Área de Acceso a la Información.

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.