



Resolución: RDA336/2023

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM081/2023

Reclamante: Juan Ramón Méndez Martos.

Administración reclamada: Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.

Información reclamada: Resoluciones de procedimientos administrativos sancionadores.

Sentido de la resolución: Estimación parcial.

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 14 de marzo de 2023, se recibe en este Consejo reclamación de Don Juan Ramón Méndez Martos, por disconformidad con la respuesta recibida a su solicitud de información formulada en fecha 09/02/2023 a la Dirección General de Inspección, Ordenación y Estrategia Sanitaria de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, relativa a las copias anonimizadas de las resoluciones de procedimientos administrativos sancionadores adoptados contra farmacias de la Comunidad de Madrid. En concreto, el interesado indica lo siguiente en su escrito de reclamación:

“Inadmisión parcial de mi solicitud de información. El organismo competente acuerda no acceder a lo solicitado por la posible vulneración del derecho a la



protección de datos de las personas físicas titulares de las oficinas de farmacia. Sin embargo, yerra el organismo recurrido pues no se trata de personas físicas como tales, sino personas jurídicas, exentas del ámbito de aplicación de la normativa sectorial de protección de datos (RGPD y LOPDGDD). Los trabajadores por cuenta propia (autónomos) y otras personalidades jurídicas (como los titulares de las oficinas de farmacia, o profesionales liberales como abogados o los propios farmacéuticos) se encuentran sometidos a diferentes principios de publicidad, por lo que podremos encontrar información en registros públicos (mercantil, colegial, etc). Esta exigencia se hace aún más patente cuando prestan un servicio público, como el que realizan las oficinas de farmacia.”

El interesado había solicitado la siguiente información:

“Copia de las resoluciones de procedimientos administrativos sancionadores contra oficinas de farmacia de la comunidad de Madrid, en materia de inspección sanitaria, de los últimos tres años. Debidamente anonimizadas.”

SEGUNDO. El 31 de mayo de 2023, este Consejo admitió a trámite la reclamación y dio traslado de la misma a la directora general de Inspección, Ordenación y Estrategia Sanitaria de la Consejería de Sanidad, solicitándole la remisión de las alegaciones que considere convenientes y, en general, toda la información o antecedentes que puedan ser relevantes para resolver la citada reclamación.

TERCERO. El 12 de mayo de 2023, durante el plazo de alegaciones conferido a la administración, se recibe por parte del reclamante un escrito en el que se indica lo siguiente:



"(...) Que, con fecha 13 de marzo de 2023, realicé al órgano reclamado nueva petición, en la que solicitaba la misma información pública, pero esta vez aportando como posibilidad a la Sra. Directora general de inspección, ordenación y estrategia sanitaria la posibilidad de que la información relativa a los procedimientos sancionadores a oficinas de farmacia (sin perjuicio de la resolución de la reclamación presentada en este Consejo) me fuera entregada mediante un simple extracto del contenido jurídico de cada expediente sancionador.

Esta forma de facilitar la información no es algo novedoso, sino que es práctica habitual por otros órganos administrativos, como ha podido comprobar este investigador en peticiones similares de otros órganos de la A.G.E. Como prueba de ello, adjunto se acompaña anexo a una resolución de acceso a la información pública del Ministerio de Trabajo y Economía Social, donde se me facilita el extracto jurídico de ciertos procedimientos administrativos, cosa que me deniega la reclamada en la Comunidad de Madrid.

En base a lo anterior,

SOLICITO, que tenga por presentado este escrito, acuse recibo del mismo, y tenga por incorporados al expediente este escrito y los documentos que acompaña.

OTROSÍ DIGO, que tenga por incorporada de forma subsidiaria a la reclamación, la petición de que la información pública solicitada sea entregada en los términos aquí expuestos."

CUARTO. El 19 de junio de 2023, se nos da traslado desde la administración reclamada de un escrito de alegaciones en el que se reitera en la resolución previamente adoptada mediante la cual se dio respuesta a la solicitud de



acceso planteada por el interesado. La parte más relevante de dicha resolución indica lo siguiente:

"(...) Una vez analizada la petición se ha comprobado que el acceso a la documentación solicitada 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 de Participación de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 15 "protección de datos de carácter personal" de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

No obstante, sí se le puede facilitar datos, desglosados por año, del número de resoluciones por las que, desde esta Consejería, se ha impuesto sanción administrativa a titulares de oficinas de farmacia en los últimos tres años.

Valoradas todas las circunstancias concurrentes y de conformidad con lo establecido en los artículos 30, 34 y 43 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, la Dirección General de Inspección, Ordenación y Estrategia Sanitaria

RESUELVE

Acceder al acceso a la información solicitada en los siguientes términos:

El número de resoluciones por las que se ha impuesto sanción administrativa a titulares de oficinas de farmacia durante el periodo 2020 a 2022, tras instruir el correspondiente procedimiento, asciende a un total de 210.

El desglose por año es el que se expresa en el siguiente cuadro:



AÑO	Nº RESOLUCIONES SANCIONADORAS A TITULARES DE OFICINAS DE
2020	56
2021	80
2022	74

Por otro lado, en relación con la solicitud de remisión de copia de las citadas resoluciones sancionadoras, cabe indicar que dicha documentación es parte integrante de expedientes sancionadores que afectan a personas físicas (titulares de oficinas de farmacia).

En relación con este particular procede traer a colación el artículo 34 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid en relación con el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en el que se dispone que "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 aquél estuviera amparado por una norma con rango de ley".

En el presente caso, las resoluciones cuya copia se pretende, contienen tanto datos personales como datos relativos a la sustanciación de infracciones administrativas, sin que conste el consentimiento expreso de los afectados para que el solicitante pueda acceder a dicha documentación.

Además, dada la naturaleza y contenido de los actos cuya copia se solicita, no se puede asegurar que la mera anonimización de los datos personales en dichos documentos resulte suficiente para garantizar el derecho a la privacidad de los datos de los interesados en los citados procedimientos sancionadores.

Conforme a lo expuesto, no se puede reconocer el acceso de la parte solicitante a las referidas resoluciones sancionadoras."



QUINTO. El 26 de junio de 2023, este Consejo dio traslado a Don Juan Ramón Méndez Martos del escrito recibido, concediéndole un plazo de 10 días para que efectúe las alegaciones que considere convenientes. En la misma fecha, el reclamante nos remite las siguientes alegaciones:

“(...) ALEGACIONES ÚNICA.- Es reiterada la cerrazón del órgano administrativo reclamado en su negativa a facilitar datos que deben ser sin duda de dominio público, aludiendo a una suerte de protección de datos mal entendida.

Y es que sólo un argumento basta para desmontar la falaz excusa administrativa para mantenerse en posición de opacidad con respecto a los procedimientos sancionadores a las oficinas de farmacia en la Comunidad de Madrid:

EL NOMBRE DE LOS TITULARES DE LAS OFICINAS DE FARMACIA ES UN DATO PÚBLICO.

Tan público, que la Ley obliga a que figure en una placa en la entrada de la farmacia. Dice la Ley 13/2022, de 21 de diciembre, de Ordenación y Atención farmacéutica de la Comunidad de Madrid (la negrita y mayúsculas es nuestra):

«Artículo 21. Identificación y señalización de las oficinas de farmacia.

(...)

4. Asimismo, en el acceso principal deberá mostrarse la IDENTIDAD DEL TITULAR y exponerse al público de manera visible y permanente además de su horario de apertura debidamente actualizado, la relación de las oficinas de farmacia de guardia más próximas.»



Es decir, por un lado, la Administración OBLIGA a los titulares de las oficinas de farmacia a que su identidad sea pública y esté visible de forma permanente pero, sin embargo, trata de hacer inaccesible los datos que solicito, amparándose en la protección de esa misma identidad. Un sinsentido.

Máxime, cuando esta parte ya ha propuesto alternativas para que esos nombres PÚBLICOS no estuvieran incluidos en la información que se solicita: bien Anonimización, bien con la entrega de la información solicitada en forma de extracto de los procedimientos sancionadores, como YA hacen habitualmente otras administraciones, y esta parte ha tenido ocasión de probar.

Para atender mi solicitud, los datos personales de los titulares de farmacia son absolutamente irrelevantes, y no puede basarse la denegación de los mismos en un juicio de ponderación fundamentado en la protección de unos datos personales que ya son públicos.

Las oficinas de farmacia son establecimientos sanitarios que realizan una función pública, como es la distribución de medicamentos a la población. Distribución que se financia con fondos públicos y, por tanto, debe reforzarse la transparencia sobre esta actividad sanitaria. Ningún impedimento legal existe para que me sean facilitados los datos solicitados.

A la vista de lo anterior, a ese Consejo SOLICITO que tenga por presentadas en tiempo y forma estas alegaciones, se sirva admitirlas y, tras al trámite oportuno, proceda a dictar resolución por la que obligue al Órgano administrativo reclamado a cumplir con sus obligaciones legales de transparencia y acceso a la información pública (...)"



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, así como el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, reconocen la competencia de este Consejo para resolver las reclamaciones que se presenten en el ámbito del derecho de acceso a la información.

TERCERO. El artículo 2 de la LTPCM establece que las disposiciones de esa ley serán de aplicación a: “*...a) La Administración pública de la Comunidad de Madrid.*” Al interponerse la reclamación contra la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, se considera una reclamación interpuesta contra la Administración pública de la Comunidad de Madrid.

CUARTO. El derecho de acceso a la información pública se reconoce en el 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.”

El ámbito objetivo de la aplicación del derecho de acceso a la información, como ya se ha indicado anteriormente, se delimita de manera muy amplia en el artículo 5 de la LTPCM, de manera casi idéntica al artículo 13 de la 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 concurran 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 existe, por cuanto debe de estar en posesión del sujeto al momento de recibir la solicitud, bien porque el mismo la ha elaborado, bien porque la ha conservado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de sus funciones y competencias encomendadas.

En el caso que nos ocupa, la información requerida debe considerarse de naturaleza pública dado que estamos ante procedimientos sancionadoras instados y tramitados por la propia consejería, por lo que se trata de



información que ha sido elaborada por la administración reclamada y, por tanto, obra en su poder y ha sido obtenida en el ejercicio de sus funciones y competencias.

Una vez sentada la naturaleza de la información solicitada, corresponde analizar si se debe conceder acceso a la información solicitada, esto es, si se trata de información pública susceptible de ser concedida, o si, por el contrario, resulta de aplicación algún límite o causa de inadmisión que impida su acceso.

QUINTO. En el presente caso, el reclamante solicita acceso a las copias, debidamente anonimizadas, de las resoluciones de procedimientos administrativos sancionadores en materia de inspección sanitaria contra oficinas de farmacia del ámbito de la comunidad de Madrid de los últimos tres años. La administración, deniega el acceso a la información requerida por el interesado al considerar que la misma está afectada por el límite de protección de datos personales establecido en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG). En concreto, la administración considera que la información solicitada *“es parte integrante de expedientes sancionadores que afectan a personas físicas (titulares de oficinas de farmacia)”* y que *“las resoluciones cuya copia se pretende, contienen tanto datos personales como datos relativos a la sustanciación de infracciones administrativas, sin que conste el consentimiento expreso de los afectados para que el solicitante pueda acceder a dicha documentación”* por lo que *“no se puede asegurar que la mera anonimización de los datos personales en dichos documentos resulte suficiente para garantizar el derecho a la privacidad de los datos de los interesados”*. Por tanto, decide conceder cierta información estadística relacionada con lo solicitado, concretamente el número de procedimientos sancionadores llevados a cabo durante los tres años que interesan al reclamante.



Procede, por tanto, conforme indica el preámbulo de la LTPCM, analizar el límite invocado por la Consejería 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 resulta aplicable al supuesto que da origen a la presente reclamación.

SEXTO. Es evidente que las resoluciones a las que se solicita acceso contienen datos de carácter personal, por lo que en virtud de lo dispuesto en el citado artículo 15 LTAIBG, se deberá decidir sobre su concesión o no en función de la clase de datos personales que figuran en las mismas. Sobre todo hay que tener en cuenta que el interesado ha explicitado en su solicitud que se le facilite copia anonimizada de dichas resoluciones, en cuyo caso no sería necesario valorar el tipo de datos personales que contiene la información, al resultar de aplicación lo dispuesto en el artículo 15.4 LTAIBG: “*no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores -referidos a la protección de los datos especialmente protegidos, a los datos meramente identificativos y a la ponderación en los otros casos- si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas*”. Sin embargo, por parte de la administración se indica, como ya se ha expuesto, que “*no se puede asegurar que la mera anonimización de los datos personales en dichos documentos resulte suficiente para garantizar el derecho a la privacidad de los datos de los interesados*”, aunque sin especificar los datos personales que podrían verse afectados con una divulgación debidamente anonimizada de la información, dando a entender que podría tratarse de datos personales dotados de especial protección, sin mayor concreción.

Tales alegaciones, sin embargo, no resultan suficientes ya que no se argumenta debidamente las razones en que se sustenta ese supuesto riesgo de vulneración del límite invocado, ni tampoco este riesgo resulta evidente a



partir de un análisis objetivo de los datos que podría llegar a contener una resolución sancionadora como la solicitada, ya que se presume que los únicos datos que podrían verse afectados serían los identificativos de la persona física titular de la farmacia, datos que ya son de conocimiento público en amparo de una norma con rango de ley tal y como sostiene el interesado en sus alegaciones; o bien los relativos a la persona jurídica, datos cuya protección no ampara la normativa vigente en materia de protección de datos personales, tal y como se sostiene en la reciente doctrina fijada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su reciente sentencia nº 547/2023, de 4 de mayo de 2023.

Teniendo en cuenta lo anterior y ponderando los diversos intereses en conflicto, al no haberse justificado mínimamente el riesgo en la identificación de las personas afectadas por las resoluciones cuyo acceso se pretende y al haberse constatado la existencia de un interés público superior en el acceso, sustentado en el rol relevante que de las farmacias en nuestra sociedad, al ser los establecimientos que dispensan medicamentos a la población, procede estimar parcialmente la presente reclamación. La información solicitada podrá concederse mediante la alternativa planteada por el propio interesado en su comunicación de fecha 12 de mayo de 2023, es decir, mediante la entrega de “*un simple extracto del contenido jurídico de cada expediente sancionador*” en el que se indique un resumen de la misma y el sentido de la resolución adoptada y en el que no se incluya ningún tipo de dato de carácter personal.

RESOLUCIÓN

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



PRIMERO. Estimar parcialmente la Reclamación con número de reclamación RDACTPCM081/2023 presentada en fecha 14 de marzo de 2023 por Don Juan Ramón Méndez Martos, por constituir su objeto información pública.

SEGUNDO Instar a la directora general de Inspección, Ordenación y Estrategia Sanitaria de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid a que en el plazo de 30 días hábiles entregue al reclamante “*un simple extracto del contenido jurídico de cada expediente sancionador*” en el que se indique un resumen de la misma y el sentido de la resolución adoptada y en el que no se incluya ningún tipo de dato de carácter personal, remitiendo a este Consejo testimonio de las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del contenido de la presente resolución.

TERCERO. Recordar a la Consejería de Sanidad 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 Organización y Funcionamiento 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.