



Resolución: RDA026/2022

N.º Expediente de la Reclamación: RDACTPCM060/2021

Reclamante: Dña. [REDACTED]

Administración reclamada: Ayuntamiento de Madrid.

Información reclamada: Información sobre un expediente expropiatorio.

Sentido de la resolución: Desestimación.

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 29 de diciembre de 2021 se recibe en este Consejo reclamación de Doña [REDACTED] por disconformidad con la respuesta a su solicitud de información formulada en fecha 19 de noviembre de 2021 al Ayuntamiento de Madrid, en relación con el expediente expropiatorio de la finca nº 1673 del registro de la Propiedad nº 40 de Madrid, cuya beneficiaria es la Junta de Compensación del APE 09.24 UE-4 de Valdemarín Este y expone en su reclamación que la administración no ha respondido en plazo a su solicitud de información sobre:

- 1.- Fecha de inicio del expediente expropiatorio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley de expropiación forzosa.*
- 2.- Fecha de inicio del expediente del justiprecio*

SEGUNDO. El 3 de febrero de 2022 este Consejo admitió a trámite la reclamación y dio traslado de la misma a la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano 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.

CUARTO. El 21 de febrero de 2022 la citada Secretaría General Técnica emite informe y formula alegaciones, dando cumplimiento al requerimiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, indicando en su escrito lo siguiente:

El motivo de la reclamación presentada ante el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid por Doña [REDACTED] es la falta de resolución a su solicitud de acceso a información pública en plazo y que es interesada en el procedimiento del que solicita información. En este caso, en primer lugar se manifiesta que como se desprende de todo cuanto antecede ha habido una resolución expresa de inadmisión de acceso a la información de fecha 20 de diciembre de 2021, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y el artículo 20.2 de la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid, por la condición que ostenta de parte interesada en el procedimiento, siendo de aplicación la norma reguladora del correspondiente procedimiento administrativo en lugar de la normativa reguladora de transparencia.

No obstante, se le indica a la interesada en dicha resolución que solicitando cita previa puede tomar vista del expediente 711/2015/8558, relativo a la expropiación de la finca nº 1673 del registro de la Propiedad nº 40 de Madrid, cuya beneficiaria es la Junta de Compensación del APE 09.24 UE-4 de Valdemarin Este, mediante la presentación de un escrito a través de cualquiera de los medios previstos en el artículo 16.4 de la LPACAP dirigido a la Subdirección General de Gestión Urbanística del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano, circunstancia que según nos informan hasta la fecha no se



ha producido. La resolución le fue notificada en plazo a la interesada el 21 de diciembre de 2021, y la propia reclamante la adjunta dentro de la documentación que aporta a la presente reclamación.

En segundo lugar, en relación con la condición de interesada que la reclamante ostenta en el procedimiento 711/2015/8558, motivo de inadmisión de la solicitud de acceso a información pública formulada el 19 de noviembre de 2021, se ha vuelto a solicitar informe a la Dirección General de Gestión Urbanística, el cual ha sido emitido con fecha 15 de febrero de 2022. En dicho informe se manifiesta: “En consecuencia, y a resultas de lo establecido en la normativa expuesta en los fundamentos precedentes, se procedió a inadmitir a trámite su solicitud de acceso a la información pública toda vez que, de conformidad con la Ordenanza Municipal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid, el acceso a expedientes administrativos en curso o ya finalizados en los que los solicitantes tengan condición de interesados se deberá hacer a través de las “normas reguladoras del procedimiento de que se trate”; esto es, la LPACAP. Con ello, la Ordenanza de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid garantiza el “acceso permanente” de los ciudadanos a los documentos que forman parte de los procedimientos administrativos en que ostenten la condición de interesados, no produciendo por tanto la inadmisión de su solicitud de acceso a la información pública al amparo de la LTAIPBG ninguna merma o menoscabo en su derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas y a obtener de éstas los documentos que estimen pertinentes. Además, en consonancia con el principio de acceso permanente anteriormente mencionado, con fecha 21 de diciembre de 2021, y en el marco del procedimiento administrativo de expropiación que se tramita en el expediente con número de referencia 711/2015/8558, se concedió expresamente a Doña Helena Gomendio trámite de audiencia con la finalidad de que pudiera examinar el expediente administrativo y formular cuantas alegaciones estimase convenientes en defensa de sus intereses, sin que durante el período concedido a tal efecto la interesada haya ejercido su derecho a acceder a la



información obrante en el expediente y que reclama ahora a través del Consejo de Transparencia de la Comunidad de Madrid. Por todo lo expuesto, consideramos que la inadmisión a trámite de la solicitud de acceso a la información pública formulada por Doña Helena Gomendio Souchard-Breteau al amparo de lo establecido en la LTAIPBG fue ajustada a derecho, toda vez que tanto la DA 1ª de la citada Ley como el artículo 20 de la Ordenanza de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid establecen que, en los casos en que el solicitante tenga la condición de interesado en el procedimiento, el acceso al mismo debe realizarse en los términos que recoge la normativa reguladora del procedimiento, esto es, el artículo 53.1.a) de la LPACAP, mediante su acceso directo al mismo previa acreditación de la condición de interesado.”

Cualquier petición de acceso a información pública relativa a un expediente administrativo en curso debe tramitarse por el órgano competente y a través del correspondiente procedimiento, dado que constituye un régimen específico de acceso contemplado en la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. De esta forma, el apartado 1 de la disposición adicional primera de la LTAIBG dispone expresamente que “La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo. Sin embargo, esta inadmisión, por existir este régimen específico de acceso previsto en la Disposición Adicional primera de la LAIPBG, no tiene por finalidad, que la interesada no acceda a la información que solicita, sino que dicho acceso se realice a través del órgano competente que tramita el expediente y con todos los derechos que le corresponden como interesado en el mismo. Por ello, como interesada en el procedimiento tiene muchos más derechos que los que corresponden a cualquier ciudadano, precisamente por ello se articula esta vía específica de acceso. De esta forma, como interesada,



de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53.1 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, puede conocer en cualquier momento el estado de tramitación del expediente o procedimiento, el órgano competente para la instrucción del procedimiento y los actos de trámite dictados en el mismo. Tiene también derecho a obtener una copia de todos los documentos contenidos en el procedimiento. También tienen derecho a identificar las autoridades y personal bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos, a formular alegaciones etc. No solo tendrá acceso pleno al expediente y a su resolución, sino que podrá formular los recursos que estime oportunos en vía administrativa y en vía contenciosa e interesarse por la ejecución de dicha resolución formulando las alegaciones que estime oportunas en relación con su ejecución. Debe señalarse también que la apreciación de esta causa de inadmisión resulta avalada también por la doctrina reiterada del Consejo de Transparencia.

QUINTO. El día 25 de febrero de 2022 este Consejo remite a Dña. [REDACTED] la documentación enviada por la administración, concediéndosele un plazo de 10 días para que efectúe las alegaciones que considere convenientes, recibándose las mismas el día 01 de marzo de 2022 con el siguiente contenido:

Que, a la vista de las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento, me limito a decir que conozco el expediente que se menciona (en realidad la parte que el Ayuntamiento ha querido exhibir) y en él no consta el acuerdo de inicio del expediente de expropiación (el solicitado, o sea, el previsto en el artículo 21 de la Ley de Expropiación Forzosa -salvo uno de marzo de 2002 que el Ayuntamiento no aplica al decir que, supuestamente, existe otro que es el que no se me quiere exhibir-). La remisión al expediente es un fraude para no darme la información concreta que tengo solicitada. Admitir este tipo de respuestas es burlar la legislación de transparencia. Imagínese que las



Administraciones responden del mismo modo a toda solicitud de información. SOLICITO, La identificación de las autoridades y personal bajo cuya responsabilidad se tramita el expediente 711/2015/0855.

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 del Pleno 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: “...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. Pues bien, para establecer el alcance y naturaleza del derecho de acceso a la información pública, además de a la Ley 10/2019 de 10 de abril, 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).

Ahora bien, tal y como se recoge en los antecedentes, aunque la interesada solicita aplicar la normativa de transparencia para poder acceder a un expediente expropiatorio, la Secretaria General Técnica la insta a formular su petición en el seno del específico y correspondiente procedimiento administrativo, y le sugiere que solicite cita previa para tomar vista del expediente 711/2015/8558 relativo a la expropiación de la finca nº1673 del registro de propiedad nº40 de Madrid, cuya beneficiaria es la junta de Compensación del APE 09.24UE-4 de Valdemarín.

Pues bien, la cuestión no es baladí, pues podría significar, según las disposiciones adicionales primeras tanto de la LTAIBG como de la LTPCM, que la normativa aplicable fuera la reguladora del correspondiente procedimiento administrativo, y que los artículos del derecho de acceso a la información pública de la LTAIBG y de la LTPCM quedaran excluidos o se aplicaran en parte y de manera supletoria.

QUINTO. La disposición adicional primera de la LTPCM establece lo siguiente:

1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de



interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.

2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

3. Específicamente, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.

El Tribunal Supremo ha interpretado este precepto, entre otras, en sus SSTS 194/2018 y 748/2020, señalando 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. Por esta razón, (...) debe afirmarse que las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, 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. Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los



sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

Y en la STS 1565/2020, de 11 de noviembre, añade que ha de tratarse:

De un régimen específico completo sobre el acceso a la información o transparencia pasiva, que desplace el general en la ley 19/2013. Es decir, ha de ser un régimen jurídico independiente y autónomo de acceso a la información o transparencia pasiva en aquella información que puede interesar y obtener el solicitante, que haga inaplicable el previsto en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno conforme ex DA. 1º.2.

Además debe de ser un régimen específico íntegro, detallado y completo sobre el acceso a la información o la transparencia pasiva, que abarque, además del procedimiento específico, titulares o *la condición de interesado a efectos administrativos de la persona* (ATS de 29 de mayo de 2020, recurso de casación núm. 6387/2019) y la posibilidad de interponer recurso, en tanto norma especial que regula un procedimiento administrativo que desplace al general de la Ley 19/2013 (ATS de 25 de septiembre de 2020, recurso de casación núm. 2163/2019).

A su vez, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha entendido que el artículo 13 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuando dice que los ciudadanos tienen derecho al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del ordenamiento jurídico, se está refiriendo al derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública recogida en el artículo 105 c) de la Constitución, regulado principalmente por la Ley de Transparencia, aunque existan otras leyes que le sean de aplicación. De este modo la LTAIBG se



configura en nuestro sistema jurídico como la norma básica en materia de acceso a la información, teniendo, por su vinculación directa con la LRJPAC el mismo carácter básico de esta y siendo, por tanto, aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.1 18º de la Constitución (art. 1 de la LRJPAC).

El carácter de ley básica de la LTAIBG en esta materia tiene como consecuencia principal que las excepciones a su aplicación en materia de acceso a la información pública deben venir expresamente previstas y autorizadas por ella. Los apartados 2 y 3 de la disposición adicional primera de la LTAIBG contienen la única excepción prevista en La Ley para la aplicación de sus normas sobre ejercicio del derecho a la información.

La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico. En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias.

En este sentido, la mencionada disposición adicional primera tiene como objetivo la presentación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características singulares de la información que se solicita, delimite los interesados legítimos a acceder la misma, prevea condiciones de acceso, etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

La interpretación contraria conduciría al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG,



siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, *solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.* (CI 008/2015, de 12 de noviembre).

Como señala el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el criterio interpretativo antes citado, el problema que plantean estas disposiciones adicionales de las leyes de transparencia es que no realizan una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuenten con un régimen específico.

Por esta razón, conforme a los antecedentes expuestos, la primera cuestión es dilucidar cual es la normativa aplicable. Se trata, por tanto, de averiguar si efectivamente, en el presente caso, como argumenta el ayuntamiento existe un régimen específico con el correspondiente procedimiento administrativo que excluya la aplicación de la norma de transparencia y efectivamente dicho procedimiento viene recogido en el artículo 53 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas cuando establece que los interesados en un procedimiento administrativo tienen el derecho, entre otros:

a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de tramite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.



Esto significa que el reclamante tiene derecho a obtener la documentación solicitada a través del procedimiento señalado por el Ayuntamiento en su resolución.

Por último, y en relación con la solicitud de información efectuada por la interesada en su escrito de alegaciones de fecha 1 de marzo de 2022, le indicamos que deberá dirigirla al Ayuntamiento de Madrid y que si no obtuviera respuesta o esta fuera parcial o defectuosa puede reclamar de nuevo la actuación de este Consejo.

RESOLUCIÓN

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

ÚNICO. Desestimar la Reclamación con número de expediente RDACTPCM060/2021, por entender que el Ayuntamiento de Madrid, en este caso, ha aplicado correctamente la Disposición Adicional 1ª de la Ley 10/2019, de 10 de diciembre, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

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.

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 la presente Resolución y en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la recepción de la misma, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid.