



Resolución: RDA051/2023

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM181/2022.

Reclamante: [REDACTED].

Administración reclamada: Ayuntamiento de Torres de la Alameda.

Información reclamada: Informes urbanísticos.

Sentido de la resolución: Estimación. Retroacción.

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 25 de mayo de 2022, se recibe en este Consejo reclamación D. [REDACTED] ante la disconformidad con la respuesta dada a sus solicitudes de información formuladas en fechas 24/04/2021 y 22/09/2021 al Ayuntamiento de Torres de la Alameda relativas a la copia de los informes urbanísticos correspondientes a los años 2016, 2017 y 2018, con un máximo de 10 informes, así como las actas de las juntas del gobierno de los años 2017, 2016 y 2018. En concreto, el interesado señaló en su escrito de reclamación lo siguiente:

“El Ayuntamiento de Torres de la Alameda se niega a reportar información sujeta a acceso público. En relación a la abusiva invocación de "abusividad", me remito a la RT 233/2018, en relación al Ayuntamiento de Bareyo, del Consejo de Transparencia, en la cual se solicitaba [...] Además, lo que presuntamente trata de evitar el Ayuntamiento es que se conozca el modus operandi, ilegal desde luego, del secretario municipal que informaba en



conformidad las licencias a sabiendas de su ilegalidad. Que hay un procedimiento penal en marcha, por denuncia de la Fiscalía que es quien mantiene la acusación y no yo, en nada exime al Ayuntamiento de aportar lo solicitado.”

SEGUNDO. El 1 de julio de 2022, este Consejo admitió a trámite la reclamación y dio traslado de esta al alcalde del Ayuntamiento de Torres de la Alameda, 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 15 de agosto de 2022, se recibió por este Consejo el escrito de alegaciones de la citada administración. En dicho escrito, se indica lo siguiente:

“Por denuncia del Sr. ██████ se están instruyendo Diligencias Previas número 893/18, en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 3 de Arganda del Rey (Madrid), y por lo tanto sub iudice, por presuntos delitos de prevaricación, urbanística o administrativa general, usurpación de funciones públicas y delito de nombramiento ilegal, siendo el denunciado el Ayuntamiento de Torres de la Alameda. Se hace constar que la Fiscalía ya solicitó al Ayuntamiento, en el ámbito de la investigación judicial referida, la información de los expedientes administrativos que ahora también solicita el Sr. ██████ La información fue remitida en su momento a la Fiscalía y obra en las Diligencias Previas citadas. No obstante lo anterior, consideramos que, en todo caso, debe ser en dichas actuaciones judiciales, donde el Sr. ██████ solicite la práctica de prueba que a su derecho asista, pero no ante este Ayuntamiento. Desde esta perspectiva, no procedería el acceso solicitado.

[...] Subsidiariamente consideramos que la solicitud es abusiva, ya que en aplicación del art. 7.2 del Código Civil, sobrepasa manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho. Tal y como se ha recogido en



resoluciones del Consejo de Transparencia, se entenderá abusiva “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 a una ponderación razonada y basada en criterios objetivos.” Se considera que para atender la solicitud de acceso realizada por el Sr. ██████████, se han de realizar un conjunto de tareas que exceden por mucho las posibilidades de este Ayuntamiento. Se tendrían que digitalizar los expedientes urbanísticos, existentes en papel, de 2016, 2017 y 2018. Además, todos los documentos de los informes de los diez expedientes por año de los indicados a cuyo contenido solicita acceder, contienen datos personales que han de ser debidamente anonimizados, para dar cumplimiento a la normativa de protección de datos.

Así, ha de tenerse en cuenta que este Ayuntamiento ha introducido la implantación electrónica de los expedientes de urbanismo muy lentamente, hasta el extremo que hoy todavía hay trámites que carecen de tramitación electrónica. El hecho de solicitar diez expedientes por año, es decir un total de treinta (30) expedientes que la trabajadora, la única auxiliar administrativa que tiene el área, debe buscar y extraer sus informes, manual o digitalmente, según el año y la materia, analizar uno por uno si se cumple o no la protección de datos, si se trata de persona jurídica, o de personas física, en cuyo caso, analizar si no se aprecia un perjuicio relevante para el interés de los afectados, que desconocemos cual es por ser un concepto jurídico indeterminado y cuya apreciación necesitaría de un informe jurídico, y eso respecto de más de 30 expedientes para poder escoger los 30 que cumplen las determinaciones de la normativa y , una vez clasificados y escogidos los que cumplen con la legalidad de transparencia y protección de datos, proceder a la anonimización de los datos, digitalizarlos y enviarlos; es evidente que todo ello entorpece el trabajo habitual de la única trabajadora que hay trabajando en el área del área e impide pueda atender sus tareas habituales.



[...] El peticionario, Sr. ██████ no puede afirmar que, al limitar su petición a 10 expedientes por año, en total 30 expedientes "por no cargar la tarea habitual de los empleados municipales", ello no suceda. El peticionario desconoce los recursos humanos del Ayuntamiento y su organización y en este Ayuntamiento sólo hay una empleada pública (administrativa) que debe atender día a día el trabajo de urbanismo y la petición supone una paralización de sus tareas habituales para dedicar su tiempo a responder a la petición, tal como se ha argumentado en el párrafo anterior. El Ayuntamiento de Torres de la Alameda no puede asumir el volumen de trabajo que implica la desorbitada solicitud de información formulada por el Sr. ██████ La Corporación no dispone de ninguna persona destinada en el archivo municipal. Y el departamento de urbanismo únicamente cuenta con una auxiliar administrativa, que dedica la totalidad de su tiempo a la gestión diaria del departamento. Tampoco es posible la contratación de personal, ya que esta contratación está vetada por la normativa presupuestaria vigente, y, además, el Ayuntamiento está sometido en la actualidad a un Plan de Ajuste que tampoco lo permite. Además, para la obtención de los documentos solicitados, se ha de realizar un determinado trabajo de reelaboración, ya que se solicita los informes técnicos y jurídicos "correspondientes a los expedientes urbanísticos en que son obligatorios", sin hacer ninguna distinción ni del tipo de expediente urbanístico ni de cuáles informes considera el solicitante como obligatorios.

[...] Por todos estos motivos, en los casos concretos planteados consideramos que procede desestimar el acceso a la información solicitado, al concurrir dos causas de inadmisión: por un lado, que la información solicitada requiere una acción previa de reelaboración; y por otro lado, es una petición abusiva o excesiva, que paraliza la gestión administrativa y no se ajusta a las finalidades de la Ley. La desestimación debe contener todos estos motivos indicados y se debe notificar al interesado, para que, si lo desea, vuelva a formular su petición de acceso a la información de forma más concreta o indicando los expedientes a los que desea tener acceso, sin que se le tenga



que reelaborar la información. Además, existe un procedimiento judicial, iniciado por denuncia del solicitante, en el cual el Ayuntamiento ya ha aportado los expedientes administrativos a los que ahora pide acceso.”

CUARTO. El 15 de septiembre de 2022, se remite al reclamante el escrito del ayuntamiento, concediéndole un plazo de 10 días para que formulé las alegaciones que considerase convenientes. El mismo día se recibió por este Consejo el escrito de alegaciones presentado por el reclamante, y en este se indica lo siguiente:

“Yo solicito información administrativa sujeta a transparencia y el hecho de que haya, o no, un procedimiento penal -en el que no estoy siquiera personado- no exime de facilitar la documentación. ¿Dónde vas, manzanas traigo? Ruego al Consejo que requiera, según sus potestades, el preciso mandato que impone a las Administraciones Públicas el deber de atender solicitudes de información. ¿Por qué se imputa al Alcalde? Pregúntese al Fiscal o en el Juzgado.”

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. La Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, la 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 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, de las universidades públicas de la Comunidad de Madrid, y de las entidades vinculadas o dependientes de los mismos.*

CUARTO. El ámbito de la aplicación del derecho de acceso a la información 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 relación con 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 estar en posesión del sujeto que recibe la solicitud, bien porque el mismo la ha elaborado, bien porque la ha conservado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones y competencias encomendadas. En esta misma línea, el artículo 30 de la LTPCM reconoce el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer 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.

Por esta razón, el artículo 34.1 de la LTPCM establece que, el derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser limitado o denegado en los supuestos previstos en la Normativa de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado. Y el artículo 40 de la LTPCM dice, que se inadmitan a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes de acceso que conforme a la legislación básica del Estado en materia de transparencia y acceso a la información pública incurran en causa de inadmisión.

En este sentido los artículos 14 y 18 de la LTAIBG bajo la rúbrica “*Límites del derecho de acceso*” y “*Causas de inadmisión*”, respectivamente, regulan los supuestos en los que cabe limitar o inadmitir una solicitud de acceso a la información. 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 de la LTAIBG como las causas de inadmisión



de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1. En relación con ello, el Tribunal Supremo ha señalado:

“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” (Sentencias 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 el caso que nos ocupa, el ayuntamiento alega que la información solicitada es objeto de un proceso judicial, iniciado por medio de la denuncia interpuesta por el interesado ante la Fiscalía. Y que ha derivado en la formación de los autos de las Diligencia previas 893/2018, proceso seguido ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 3 de Arganda del Rey.

A este respecto, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha fijado que la aplicación de dicho límite tiene como finalidad la protección del buen funcionamiento de la investigación y procesamiento de actividades penales, y bajo dicha consideración, el acceso solo podrá ser limitado cuando la entrega de la información pueda ser perjudicial a la investigación, conducir a la destrucción de pruebas o la sustracción de los delincuentes de la acción de la justicia.

No obstante, si derivado de la aplicación de dicho límite, se denegase de forma absoluta el acceso a la información por el hecho de que la misma se encuentra incluida en un proceso judicial, no se estaría respondiendo de forma adecuada al régimen de transparencia establecido por la LTPCM. Por ello, ha



sido necesario acotar o identificar el alcance de la limitación ya sea a una concreta situación jurídica procedimental, como es el acuerdo de la investigación bajo sumario, o al carácter mismo de la información que se solicita. En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución 784/2021, ha indicado que:

“[...] en los casos en los que se haya iniciado un proceso judicial, el límite del artículo 14.1.e) de la LTAIBG está estrechamente relacionado con la institución del secreto sumarial cuyo alcance, como ha precisado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 13/1985, de 31 de enero, es limitado y ha de interpretarse en sentido compatible con la libertad de información: "el secreto del sumario se predica de las diligencias que lo constituyen, y no es otra cosa, por cierto, dice literalmente el párrafo primero del artículo 301 de la LECr., esto es, de los actos singulares que en cuanto acto formal complejo o procedimiento lo integran. Pero el secreto del sumario no significa, en modo alguno, que uno o varios elementos de la realidad social (sucesos singulares o hechos colectivos cuyo conocimiento no resulte limitado o vedado por otro derecho fundamental según lo expuesto por el artículo 20.4 de la CE) sean arrebatados a la libertad de información, en el doble sentido de derecho a informarse y derecho a informar, con el único argumento de que sobre aquellos elementos están en curso unas determinadas diligencias sumariales. De ese modo, el malentendido secreto del sumario equivaldría a crear una atípica e ilegítima "materia reservada" sobre los hechos mismos acerca de los cuales investiga y realiza la oportuna instrucción el órgano judicial, y no sobre "las actuaciones" del órgano judicial que constituyen el sumario (art. 299 de la LECr.). En consecuencia, una información obtenida antes y al margen del sumario no puede considerarse atentatoria al secreto sumarial, que sólo limita la libertad de información en cuanto para informar haya previamente que quebrantarlo".



Y junto a este criterio, también conviene citar la resolución adoptada por el Consejo de Transparencia de y Buen Gobierno en el expediente R/0167/2019, donde se determina que:

“Por otro lado, cabe señalar que, en vía de reclamación, la Administración argumenta en sus alegaciones que en el presente supuesto son de aplicación los límites previstos en el artículo 14.1 e) y j), que dispone que El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. J) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. Límites que, en expediente anterior, no alegó, a pesar de que se solicitaban los mismos informes. Debe recordarse que la aplicación de los límites contemplados en la LTAIBG debe ser acorde con el Criterio Interpretativo CI/002/2015 , de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia, elaborado en función de las competencias otorgadas por su artículo 38.2 a), Criterio en el que se indica que: (...) Debemos recordar, en primer lugar, que la norma general establecida en la LTAIBG es la de dar la información, siendo los límites la excepción y que, como tal, debe ser debidamente justificada por quien la invoca.

Por otro lado, no ha quedado suficientemente acreditado por la Administración que puedan verse perjudicadas las labores de investigación y sanción por hacer públicos los informes, salvo en aquellos casos en que esos informes se encuentren actualmente recurridos ante los Tribunales de Justicia, y que su conocimiento pudiera afectar a la posición de las partes en el procedimiento. De ser así, estaríamos hablando del límite al acceso previsto en el artículo 14.1 f). No obstante, lo único que argumenta la Administración es que los informes realizados por la Policía Nacional al respecto, fueron puestos a disposición de la Autoridad Judicial para el esclarecimiento de los hechos, argumento que- además de revelar la existencia de dichos informes- no acredita que afecte a la posición de las partes en un procedimiento,



procedimiento que de existir aunque tampoco se justifica, seguiría sin causar perjuicio a las partes, ya que los informes serían conocidos por las mismas.

[...] 8. Además de lo argumentado en los precedentes señalados, ha de recordarse que, en el presente caso, se están solicitando informes realizados al objeto de aclarar las circunstancias y, por lo tanto, presuntas responsabilidades en dos casos de fallecimientos de extranjeros internados en centros cuya guardia y custodia y, por lo tanto, seguridad, corresponde a las autoridades policiales.

Casos que, además, se produjeron en 2011 y 2012 respectivamente y cuya investigación ha debido concluir, como así lo demuestran las afirmaciones del Ministerio Del Interior sin que, a nuestro juicio, la garantía del acceso solicitado pueda quedar desvirtuado por la existencia de un procedimiento abierto en la Audiencia Provincial de Madrid cuya vista, por otro lado, ya se ha producido a la fecha de la presente resolución.

Asimismo, se solicitan informes y, en ningún caso, la metodología, procedimientos o condiciones de las actividades de investigación que lleven a cabo las autoridades policiales, sino los resultados de esas investigaciones a los efectos de poder aclarar las circunstancias en las que se produjeron los hechos. En este sentido, debe hacerse hincapié en que la finalidad o ratio iuris de la norma, expresada en su Preámbulo es garantizar que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno sean 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 participación de los poderes públicos. Por ello, debemos concluir que el conocimiento de los informes en poder de las autoridades policiales relativos a la investigación de los fallecimientos mencionados por el solicitante garantiza la adecuada



rendición de cuentas por la actuación pública en la que se asientan, en última instancia, las obligaciones para la Administración y los derechos reconocidos a los ciudadanos, previstos en la LTAIBG. Por lo tanto, y en base a los argumentos recogidos en los apartados precedentes, la presente reclamación ha de ser estimada.”

En el caso que nos ocupa, la información solicitada se refiere a expedientes administrativos que ya han sido cerrados por la administración y que constan en su poder, no se trata de información que se está elaborando en el seno de dicho proceso judicial ni que este pendiente de resolución. Por otro lado, la propia administración no ha justificado que información concreta se ve afectada por el límite, ya que tan solo se refiere, de forma genérica, a que se inició un proceso judicial sobre cuestiones relacionadas con la información solicitada, y junto a ello, tampoco se ha especificado si sobre las actuaciones judiciales se ha acordado el secreto de sumario, que llevaría a denegar la posibilidad de acceder a todo el contenido de la instrucción por orden judicial.

Por otro lado, el interesado es denunciante, y no parte personada en el procedimiento, por lo que el acceso a las actuaciones judiciales, la proposición de prueba y la solicitud de copia no es posible bajo los términos que expone el Ayuntamiento, por aplicación del artículo 302 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En conclusión, la mera alegación de la existencia de un proceso judicial penal en el que se ha aportado la información solicitada no es justificación suficiente para denegar o limitar el acceso, por aplicación de lo establecido en el artículo 14.1 e) de la LTAIBG.

QUINTO. Junto al límite invocado por la administración, se alega la concurrencia de la causa de inadmisión del abuso regulada en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG. Siguiendo el criterio desarrollado por este Consejo en numerosas resoluciones, una solicitud se calificará como abusiva cuando ésta



no esté justificada o no se adecuó a la finalidad de transparencia que fija la ley. Y unido a ello, se deberá apreciar de forma conjunta si el ejercicio del derecho es abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo.

Esto es, concurrirá dicho requisito cuando la solicitud reúna en las siguientes condiciones; (i) Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 CC y avalado por la jurisprudencia, (ii) Cuando de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, (iii) Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros y (iv) Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe. Todo ello ha venido ratificado por nuestro Tribunal Supremo de que la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) de la LTAIBG, que exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud bajo los criterios expuestos y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley (STS 3870/2020, de 12 de noviembre de 2020, recurso de casación C-A núm. 5239/2019).

Una vez más, hay que indicar que el ejercicio de ponderación que exige la norma, así como nuestros Tribunales, es requisito indispensable para denegar de forma fundada una solicitud de acceso. En las alegaciones planteadas por el Ayuntamiento, se ha podido comprobar que sí ha justificado el motivo por el cual dicha solicitud podría ser calificada como abusiva ya que:

“Se considera que para atender la solicitud de acceso realizada por el Sr. ██████████, se han de realizar un conjunto de tareas que exceden por mucho las posibilidades de este Ayuntamiento. Se tendrían que digitalizar los expedientes urbanísticos, existentes en papel, de 2016, 2017 y 2018. Además, todos los documentos de los informes de los diez expedientes por año de los indicados a cuyo contenido solicita acceder, contienen datos personales que han de ser debidamente anonimizados, para dar cumplimiento a la normativa de protección de datos. Así, ha de tenerse en cuenta que este Ayuntamiento ha



introducido la implantación electrónica de los expedientes de urbanismo muy lentamente, hasta el extremo que hoy todavía hay trámites que carecen de tramitación electrónica.

El hecho de solicitar diez expedientes por año, es decir un total de treinta (30) expedientes que la trabajadora, la única auxiliar administrativa que tiene el área, debe buscar y extraer sus informes, manual o digitalmente, según el año y la materia, analizar uno por uno si se cumple o no la protección de datos, si se trata de persona jurídica, o de personas física, en cuyo caso, analizar si no se aprecia un perjuicio relevante para el interés de los afectados, que desconocemos cual es por ser un concepto jurídico indeterminado y cuya apreciación necesitaría de un informe jurídico, y eso respecto de más de 30 expedientes para poder escoger los 30 que cumplen las determinaciones de la normativa y , una vez clasificados y escogidos los que cumplen con la legalidad de transparencia y protección de datos, proceder a la anonimización de los datos, digitalizarlos y enviarlos; es evidente que todo ello entorpece el trabajo habitual de la única trabajadora que hay trabajando en el área del área e impide pueda atender sus tareas habituales.

El principio de anonimización que se plantea en la normativa de protección de datos y afecta al margen de la ley de transparencia, consiste en que de la información que se facilite, se han de eliminar toda información que carece de interés a los efectos de la petición realizada, es decir no tienen transcendencia a los efectos de transparencia datos como el DNI, la dirección postal, la dirección electrónica, esta información que puede aparecer en los diferentes documentos que integran el expediente. El peticionario, Sr. [REDACTED] no puede afirmar que, al limitar su petición a 10 expedientes por año, en total 30 expedientes "por no cargar la tarea habitual de los empleados municipales", ello no suceda.

El peticionario desconoce los recursos humanos del Ayuntamiento y su organización y en este Ayuntamiento sólo hay una empleada pública (administrativa) que debe atender día a día el trabajo de urbanismo y la petición



supone una paralización de sus tareas habituales para dedicar su tiempo a responder a la petición, tal como se ha argumentado en el párrafo anterior.”

A juicio de este Consejo, la clave para resolver esta reclamación reside en el contenido introducido por el interesado en su solicitud, y que indica: *“hasta un máximo de 10 expedientes al efecto de no recargar la actividad municipal”*

Si bien el ayuntamiento ha optado por interpretar esa precisión como el mínimo de expedientes por año a entregar, también se puede desprender del sentido literal de la solicitud que el interesado lo que señala es un límite máximo de 10 expedientes por año, por lo que bastaría con facilitar un total de 1 expediente por año, y ello no representa un volumen ni una carga desproporcionada para el ayuntamiento que pueda provocar una paralización del normal funcionamiento de su administración. Tampoco se han señalado las razones por las cuales el acceso a dicha información podría poner en riesgo los derechos de terceros, o este vaya en contra de las normas, costumbres y buena fe.

En definitiva, este Consejo considera que el contenido de dicha solicitud, no puede encuadrarse en un supuesto regulado de abuso de derecho o uso antisocial del propio derecho. El reclamante no ha llevado a cabo un ejercicio cualitativamente abusivo de su derecho de acceso a dicha información pública y la solicitud formulada se encuadra dentro de las finalidades previstas por la normativa básica en materia de transparencia, en la medida en la que se pretende el acceso a una información que puede encuadrarse en cualquiera de los fines de la ley de transparencia.

SEXTO. En relación con la aplicación del límite de reelaboración, el artículo 18.1 c) de la LTAIBG establece *“que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”* y el Tribunal Supremo sostiene que sólo cabrá aplicarlo cuando se den los siguientes criterios:



a) *Que se trate de información que exista y que esté ya disponible, pues, el artículo 13 de la LTAIBG reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información existente, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía (STS 60/2017, de 21 de abril de 2017).*

b) *Que esta inadmisión esté plenamente justificada. No puede tratarse de una inadmisión que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información, ya que el artículo 18.1 c) de la 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).*

c) 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).

d) 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, RC-A núm. 600/2018; de 25 de marzo de 2021, RC-A núm. 2578/2020 y de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020).

Estos criterios deben ser completados con la interpretación que del alcance de la noción de “reelaboración” ha elaborado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo 007/2015, de 12 de noviembre. Para ese Consejo la “reelaboración” como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información debe entenderse desde el punto de vista literal del concepto “reelaborar” que es, según define la Real Academia de la lengua; “*volver a elaborar algo*”. 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).* Es decir: “*la causa de inadmisión puede entenderse aplicable cuando a 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.”

De la interpretación que del artículo 18.1 c) de la 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. Partiendo de lo anterior, la aplicación de estas causas de inadmisión a la reclamación objeto de esta resolución debe realizarse, a través de la técnica de la subsunción, de acuerdo con la cual a “*un supuesto de hecho*” le corresponde “*una consecuencia jurídica*”.

En la reclamación analizada, se trataría de averiguar si, como sostiene el Ayuntamiento en sus alegaciones, se cumplen las “reglas” para poder aplicar el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

SÉPTIMO. El ayuntamiento requerido alega como causa de reelaboración que: *“Además, para la obtención de los documentos solicitados, se ha de realizar un determinado trabajo de reelaboración, ya que se solicita los informes técnicos y jurídicos “correspondientes a los expedientes urbanísticos en que son obligatorios”, sin hacer ninguna distinción ni del tipo de expediente urbanístico ni de cuáles informes considera el solicitante como obligatorios.”*

Pero, en las alegaciones introducidas por el ayuntamiento, no se ha identificado de forma justificada cual es la acción de reelaboración que podría llegar a obligar a la administración a tratar y reorganizar de nuevo el conjunto de datos solicitados por el interesado. Mas bien, lo que parece alegar la administración es que existe un vicio de falta de concreción de la solicitud por parte del reclamante, ya que no se identifica que tipo de expedientes solicita expresamente.



A este respecto, este Consejo debe señalar que la norma de aplicación ya pone a disposición del ayuntamiento las herramientas oportunas para evitar situaciones como la que nos encontramos en la presente reclamación, y es que el interesado, por falta de un conocimiento exacto de los datos de los que se dispone la administración, plantea solicitudes genéricas o amplias, dificultando la tarea de localizar y desglosar que datos se han solicitado expresamente y como se puede satisfacer el derecho del interesado.

Siendo así, la administración deberá proceder conforme dispone el artículo 39 de LTPCM, solicitando al interesado que concrete el tipo de expedientes urbanísticos a los que se refiere, así como los informes que considere. Por ello, este Consejo estima procedente retrotraer las actuaciones para permitir al Ayuntamiento disponga de la concreción necesaria de la información a la que pretende acceder el interesado.

OCTAVO. Por último, en las alegaciones planteadas por la administración no se han desarrollado los motivos por los cuales se deniega la solicitud de información relativa a las actas de la junta de gobierno local de los años 2016, 2017 y 2018.

Dado que el ayuntamiento no ha justificado dichos motivos de inadmisión y esta información debe ser considerada como información pública bajo las prescripciones establecidas por la LTPCM, procede estimar la solicitud de acceso, ya sea a través de la entrega de una copia digital o facilitando una dirección a la página web donde estén publicadas, conforme ha solicitado el interesado. O bien, atendiendo al volumen o complejidad de la información, el Ayuntamiento podrá 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 de los documentos en los que esté contenida la información solicitada, teniendo en cuenta al momento de poner a disposición la información solicitada, la regla ya consolidada que indica que en los supuestos



de existencia de datos de carácter personal no especialmente protegidos se debe previamente ponderar la prevalencia o no del interés público sobre el conocimiento de dichos datos; que deberán entregarse si tal interés se justifica con motivos razonados.

Si se diera el supuesto contrario, es decir, si al realizar la ponderación se considera con motivos razonados que prima la protección de los datos personales, se debe proceder a la anonimización de los mismos antes de la entrega de la información, de acuerdo con lo regulado en la legislación básica sobre derecho de acceso a la información.

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. Retrotraer las actuaciones al momento de presentarse la solicitud, para que el Ayuntamiento de Torres de la Alameda solicite al reclamante que concrete su solicitud de información conforme se ha señalado en el cuerpo de la presente resolución y en los términos establecidos en los artículos 39.1 LTPCM y 19.2 LTAIBG, previa facilitación de las indicaciones precisas que el reclamante considere necesarias para que pueda concretar su solicitud, conforme a lo establecido en los artículos 33.1 c) y d) y 39.1 LTPCM.

SEGUNDO. Instar al Ayuntamiento de Torres de la Alameda a que, en el plazo de 20 días hábiles a contar desde el día siguiente a que el interesado haya



concretado la información conforme al expositivo anterior, entregue al reclamante la información solicitada relativa a la copia digital de los informes técnicos y jurídicos de 2016, 2017 y de 2018 correspondientes a los expedientes urbanísticos en que son obligatorios, hasta un máximo de 10 expedientes al efecto de no recargar la actividad municipal y la copia digital, o enlace web, de las actas de las juntas de gobierno local del año 2016, 2017 y 2018, siempre que esa información exista y, de no existir, se le informe sobre tal inexistencia, remitiendo al Consejo testimonio de las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del contenido de la presente resolución.

CUARTO. Recordar al Ayuntamiento de Torres de la Alameda 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 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.

Antonio Rovira Viñas. Consejero.

Responsable del Área de Acceso a la información.

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero.

Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana.

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.