



## Resolución: RDA196/2023

**Nº Expediente de la Reclamación:** RDACTPCM111/2022

**Reclamante:** [REDACTED]

**Administración reclamada:** Ayuntamiento de Zarzalejo.

**Información reclamada:** Información expedientes urbanísticos.

**Sentido de la resolución:** Estimación. Retroacción de las actuaciones.

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.** El 6 de abril de 2022, se recibe en este Consejo reclamación de Don [REDACTED] ante la falta de respuesta a su solicitud de información formulada en fecha 29/03/2021 al Ayuntamiento de Zarzalejo relativa a la copia digital de los informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes urbanísticos municipales en 2017 y en 2018.

**SEGUNDO.** El 21 de septiembre de 2022, este Consejo admitió a trámite la reclamación y dio traslado de esta al Ayuntamiento de Zarzalejo, 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 7 de octubre de 2022, se recibió por este Consejo el escrito de alegaciones presentado por la administración requerida. En dicho escrito, se indica lo siguiente:



*“Por medio de la presente, vengo a contestar el requerimiento efectuado por ese Consejo de fecha 21/09/2022. El reclamante efectuó petición a esta administración con fecha 29/03/2021. La documentación requerida “informes técnicos y jurídicos aportados a expedientes urbanísticos municipales en 2017 y 2018”, evidentemente, está en poder de esta administración, al tratarse de informes preceptivos en cada uno de los expedientes tramitados relacionados con esa materia, pero no vinculantes.*

*La petición genérica que se realiza, -sin motivar cual va a ser el destino de la información obtenida-, además de suponer una sobrecarga de trabajo para esta administración, al estar hablando de más de 400 expedientes, algunos, de ellos en archivo, los cuales habrán de examinarse con detenimiento, para extraer de los mismos la documentación solicitada, para estudiar si es viable su entrega, y para disociar y eliminar, en su caso, de los mismos, los datos de carácter protegidos de cada uno de los interesados, requiere una importante labor intelectual y un análisis posterior, para decidir si se preserva el anonimato y si resulta posible el pleno entendimiento de la resolución después de ser eliminados los datos identificativos, procediendo, en su caso, a adaptar a las necesidades de anonimato el texto previamente anonimizado.*

*Pero, además, entendemos, excede de la finalidad de transparencia de la Ley, que según su exposición de motivos identifica como ejes fundamentales de toda acción política: el conocimiento por los ciudadanos de cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.*

*Lo que se persigue con la divulgación de la información en poder de la Administración es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.*



*Los informes técnicos y jurídicos, no son resoluciones que expresen la voluntad de la administración, sino meras opiniones razonadas de aplicación de la norma, sobre el análisis de una cuestión o asunto determinado y concreto, cuya finalidad es servir de ayuda al órgano decisor a conformar su decisión y garantizar el acierto de la misma.*

*Por tanto, aunque no existe un deber expreso de motivar la solicitud de acceso a la información, no efectuándolo y siendo la petición tan genérica, la misma puede entrar en conflicto con alguno de los límites al derecho de acceso previsto en el art. 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Requiriendo, además, en el caso de expedientes de infracción urbanística, el permiso expreso de los interesados de acuerdo con lo dispuesto con el art. 15.1 pfo. 2º de la citada Ley.*

*En definitiva, se podría concluir que, la petición efectuada, tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia tal y como establece la letra e) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pues atender esta petición implicaría la práctica paralización de la actividad del Ayuntamiento, al carecer de medios humanos para ello. Para esta administración supone un volumen de información importante, que darían lugar a un colapso y paralización del funcionamiento del Ayuntamiento, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado.*

**CUARTO.** El 7 de octubre de 2022, se remite al reclamante el escrito de la administración, concediéndole un plazo de 10 días para que formulase las alegaciones que considerase convenientes. El mismo día, se recibió por este Consejo el escrito de alegaciones presentado por el reclamante. En dicho escrito, se indica lo siguiente: *“Por mi parte, quedo a lo resuelto por el consejo de transparencia nacional en notificación de esta semana por la que resuelve*



*en relación al ayuntamiento de Villanueva de la Torre en Guadalajara al que se requirió acceso a las actas de la junta de gobierno local en las cuales le implica le indica los caminos a seguir: anonimización y copia digital al solicitante.”*

## 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 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 expesos 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 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 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 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 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 información pública dado que se solicita el acceso a un conjunto de expedientes de concesión de licencias de obras, que son datos recogidos por una administración pública, que obran en su poder, y han sido obtenidos 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 caso que nos ocupa y partiendo de las exigencias de motivación que se ha desarrollado anteriormente, 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 adecúe 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, que ha interpretado que la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) de la LTAIBG, 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).

Tal y como se ha expuesto anteriormente, la solicitud de acceso se realiza sobre un conjunto de informes técnico-jurídicos que obran en poder de la administración y que han sido empleados por la corporación local en expedientes urbanísticos municipales, por lo tanto, dicha solicitud no puede tildarse de abusiva o contraria a las finalidades de la ley.

En definitiva, este Consejo considera que dicha solicitud no puede encuadrarse en un supuesto regulado de abuso de derecho. Esto es y siguiendo los criterios ponderados por nuestros Tribunales así como del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; el reclamante no ha llevado a cabo un ejercicio cualitativamente abusivo de su derecho acceso a dicha información pública, y la solicitud formulada se encuadra dentro de la finalidades previstas por la normativa básica en materia de transparencia, en la medida en la que se pretende el acceso a unos determinados informes dictados en expediente administrativos de concesión de licencias y dicha petición puede encuadrarse en alguno de los fines de la ley de transparencia, es decir, los siguientes: *para someter a escrutinio la acción de los responsables públicos; conocer cómo se toman las decisiones públicas; conocer cómo se manejan los fondos públicos y conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.*

**SEXTO.** Sin perjuicio de lo dicho anteriormente, este Consejo sí que aprecia la concurrencia de un vicio de falta de concreción de la solicitud de acceso dado que se pide el acceso a una gran cantidad de expedientes, sin concretar exactamente cuál es la información a la que se pretende acceder o al menos,



no se da a la administración detalles precisos sobre los datos que deben aparecer en dichos expedientes. Siendo así, la administración deberá proceder conforme dispone el artículo 39 de la LTPCM, solicitando al interesado que concrete el tipo de expedientes urbanísticos a los que se refiere, así como los informes que solicita en cada uno de ellos.

Por ello, este Consejo considera procedente retrotraer las actuaciones para que el ayuntamiento requiera al interesado al fin de que este pueda concretar la información solicitada y, a su vez, asesore al interesado ofreciéndole las indicaciones y datos precisos para que pueda precisar dicha solicitud, conforme a lo establecido en los artículos 33.1 c) y d) y 39.1 de la LTPCM.

Una vez concretado el contenido de lo que se solicita, 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.

Y siempre teniendo en cuenta al momento de su puesta a disposición la regla ya consolidada que indica que en los supuestos que existan 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.** Estimar la Reclamación con número de expediente RDACTPCM083/2022 presentada en fecha 14 de marzo de 2022 por Don XXXXXXXXXX, por constituir su objeto información pública.

**SEGUNDO.** Retrotraer las actuaciones al momento posterior a la presentación de la solicitud para que el Ayuntamiento de Zarzalejo pueda solicitar al reclamante que concrete su solicitud de información, conforme se ha señalado anteriormente y en los términos establecidos en los artículos 39.1 LTPCM y 19.2 LTAIBG, previa facilitación de las indicaciones precisas para que el interesado pueda concretar su solicitud, conforme a lo establecido en los artículos 33.1 c) y d) y 39.1 LTPCM. Una vez concretada la solicitud de acceso, el Ayuntamiento de Zarzalejo podrá hacer entrega de la información requerida en distintos plazos o partes, incluso conceder al interesado 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, remitiendo al Consejo testimonio de las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del contenido de la presente resolución.

**TERCERO.** Recordar al Ayuntamiento de Zarzalejo 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.**