

**RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR [REDACTED] EN REPRESENTACIÓN DE [REDACTED]**

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.** El día 10 de septiembre de 2024 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid una reclamación formulada por [REDACTED], en representación de [REDACTED] de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM).

El reclamante manifestaba no haber recibido respuesta a su solicitud de acceso a la información pública presentada el día 18 de julio de 2024 ante el Ayuntamiento de Getafe, por la que solicitaba acceso a la siguiente información:

*«PRIMERO.- Copia del expediente administrativo correspondiente a la construcción del Conjunto Residencial sito en [REDACTED] y [REDACTED]. Concretamente, se requiere copia de la licencia de obra, licencia de primera ocupación, el proyecto presentado por el solicitante de la licencia de obra (incluyendo planos y memorias), así como los informes y requerimientos técnicos existentes en el expediente.*

*SEGUNDO.- Copia de los expedientes administrativos correspondiente a las actividades que se han desarrollado en el local sito en [REDACTED]. Concretamente, se requiere copia (incluyendo el proyecto presentado por el solicitante de las licencias con planos y memorias, así como los informes y requerimientos técnicos existentes en el expediente.):*

*- Licencia de instalación nº [REDACTED] concedida por Comisión de Gobierno de 22 de noviembre de 1990, para instalación de bar restaurante.*

*- Licencia de obra y actividad nº [REDACTED] concedida por Junta de Gobierno Local con fecha 22/12/2005, para restaurante-autoservicio.*

*- Primera modificación de la licencia de actividad nº [REDACTED] otorgada por Resolución de fecha 9/05/2012, para actualización de instalaciones.*

*TERCERO.- Copia de los expedientes administrativos correspondientes a las licencias de instalación, obra y actividad, así como autorizaciones de terrazas y veladores en suelo privado [de 53 negocios de hostelería]*

*Adicionalmente, se solicita que por parte de este Ayuntamiento se informe sobre si alguna de las actividades relacionadas en el cuadro anterior se han dictado resoluciones administrativas ordenando el cese de la actividad de terraza de hostelería en espacio privado, facilitando en su caso copia de la resolución dictada, así como el estado de su cumplimiento.»*

**SEGUNDO.** El día 20 de septiembre de 2024 se envió al reclamante la comunicación de inicio del procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Ese mismo día se trasladó la documentación al Ayuntamiento de Getafe para que remitiera un informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulara las alegaciones que considerase oportunas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 de la LPAC.

**TERCERO.** En uso del trámite de audiencia conferido, la entidad reclamada envió a este Consejo sus alegaciones mediante un Informe de fecha 19 de diciembre de 2024. En él, el Ayuntamiento de Getafe alega, en síntesis, lo siguiente:

1. La petición relativa a la «copia del expediente administrativo correspondiente a la construcción del Conjunto Residencial sito en [REDACTED] y [REDACTED] [REDACTED]» debe ser estimada.
2. La información solicitada respecto a la «Copia de los expedientes administrativos correspondiente a las actividades que se han desarrollado en el local sito en [REDACTED] [REDACTED]» también debe ser estimada.
3. La tercera petición del solicitante debe ser inadmitida por las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 letras c) y e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIPBG), relativas a la reelaboración y a la abusividad; así como por la concurrencia de los límites previstos en sus artículos 14.1 letras e) y g), que versan sobre los ilícitos administrativos y las funciones de inspección.

Asimismo, el Ayuntamiento de Getafe remitió a este Consejo la Resolución de 23 de diciembre de 2024, por la que se resolvía la solicitud comprometida. En ella se estimó parcialmente el acceso relativo a las dos primeras peticiones y se inadmitió el resto por la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIPBG.

**CUARTO.** Mediante notificación de la Secretaría General de este Consejo, de fecha 29 de diciembre de 2024, se dio traslado de las alegaciones al reclamante y se le confiere el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC con un plazo máximo de diez días para que presente alegaciones. El 30 de enero de 2025, tuvo entrada escrito de alegaciones del reclamante en el que manifestaba –en relación con la inadmisión de su petición tercera– lo siguiente:

*«SEGUNDA.- [...] La negativa del Ayuntamiento a facilitar la información solicitada viene motivada por la implicación que puede derivarse si en los expedientes solicitados se comprueba que el criterio seguido para la autorización de terrazas y veladores en suelo privado es contrario al seguido en el contencioso que la Sociedad mantiene con dicha Administración, de forma que se evidenciaría que la actividad del Ayuntamiento ha sido contraria a sus actos propios y al principio de confianza legítima.*

*Ahora bien, como dicha motivación no tiene cabida en el procedimiento, el Ayuntamiento trata de disfrazarla en base a dos motivos que no pueden sostenerse:*

1. *El carácter abusivo de nuestra solicitud, entendiéndolo que es de gran magnitud, compleja y no es manejable por la Administración, considerando que genera una carga desproporcionada sobre los recursos disponibles, llegando al punto de señalar que podría suponer una paralización de la Unidad de Licencias que tendría graves consecuencias sobre la economía, el empleo y la convivencia del municipio. [...]*

*Según el Informe, parece ser que la Unidad de Licencias quedaría paralizada por atender una solicitud de entregar 53 expedientes de licencias de actividad de las 10.032 empresas con las que cuenta el municipio.*

*Igualmente según el Informe, parece ser que el coste en recursos humanos para digitalizar 53 expedientes de licencias ya concedidas (que probablemente muchas se encontrarán ya digitalizadas al tratarse de actividades implantadas en los últimos 5 años) supone un coste inasumible en un Ayuntamiento con un presupuesto de 217 millones de euros.*

*Como se ha dicho, el trasfondo existente en la denegación de la solicitud obedece únicamente al interés en ocultar información y la falta de transparencia en la actuación municipal, que ser pública presumiblemente constataría una actuación discriminatoria en los criterios de actuación de la administración.*

*2 La necesidad de reelaboración de la información, entendiendo el Informe que es motivo de desestimación el hecho de que la información solicitada no se encuentra digitalizada y que el Ayuntamiento no cuenta con personal formado para estas tareas, por lo que es posible que hubiera que formalizar un contrato de servicio con empresa especializada para la digitalización.*

*La Resolución se firma por la Concejala de Modernización de la Administración, pero parece ser que la transformación digital del Ayuntamiento de Getafe debe ser algo incipiente y se requiere un personal altamente cualificado para escanear y digitalizar los posibles expedientes que por su antigüedad estuvieran en papel, que como se ha dicho serán los menos dado que las actividades cuya licencias se han solicitado son relativamente recientes y los propios servicios técnicos del Ayuntamiento requieren la información digitalizada como requisito para la admisión y tramitación de los procedimientos de prestación de servicios urbanísticos.*

*Por otro lado, resulta contradictorio que en los cuatro expedientes relacionados en nuestra Alegación Primera anterior, cuya entrega sí se ha admitido por la Administración, no exista ningún obstáculo para que el Ayuntamiento proceda a su digitalización y no constituya una causa de inadmisión.*

*TERCERA.- [...] Entendemos que no se requiere elaborar ninguna documentación, tan sólo basta con entregar las resoluciones de las ordenes de cese de actividad de terrazas de hostelería que se hayan dictado y las actas/resoluciones de las ordenes de ejecución de cierre que se hayan llevado a cabo.»*

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida 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 sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. El mismo artículo, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

**SEGUNDO.** La reclamación ha sido formulada dentro del plazo establecido en el artículo 48 LTPCM, según el cual «se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo».

**TERCERO.** En sus dos primeras peticiones el reclamante solicitaba la «Copia del expediente administrativo correspondiente a la construcción del Conjunto Residencial sito en [REDACTED] y [REDACTED]»; así como la «Copia de los expedientes administrativos correspondiente a las actividades que se han desarrollado en el local sito en [REDACTED]». En el informe de alegaciones remitido por el Ayuntamiento de Getafe, este indicó que ambas peticiones debían ser estimadas y que los expedientes se pondrían a disposición del reclamante.

De acuerdo con el artículo 5.b) LTPCM, 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 esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones». Si atendemos a esta definición y tenemos en cuenta que el Ayuntamiento ha estimado las peticiones citadas en el párrafo anterior del reclamante, este Consejo no ve motivo para denegar el acceso a la información citada en el párrafo anterior.

Por tanto, la documentación mencionada por el reclamante se incardinaría en el concepto de información pública del artículo 5.b) LTPCM, por lo que esta parte de la solicitud debería ser estimada, tal y como ha señalado el Ayuntamiento de Getafe en su informe de alegaciones.

**CUARTO.** Respecto de la obtención de copias, el artículo 27.4 LPAC establece que los interesados «podrán solicitar, en cualquier momento, la expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos que hayan sido válidamente emitidos por las Administraciones Públicas [...]».

El artículo 22.4 LTAIPBG, en relación con las copias, señala que «el acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable». De lo expuesto se desprende que no se puede cobrar por el ejercicio del derecho de acceso a la información, pero sí por los documentos que sean copias o difieran en alguna medida del formato original, ya que estos serían una consecuencia del ejercicio del derecho referido.

En este sentido, habría que estar a lo dispuesto en el régimen económico municipal, en concreto, al artículo 8 de la Ordenanza Fiscal de Prestación de Servicios Urbanísticos del Ayuntamiento de Getafe. Estas tasas han sido establecidas por el Ayuntamiento en virtud de las facultades concedidas por los artículos 133.2 y 142 de la Constitución, así como por el artículo 106 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 a 19 y 20 a 27 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Por todo lo expuesto, este Consejo pone de manifiesto la diferencia que existe entre el derecho de acceso a la información pública y la expedición de copias; ya que esta última sería una consecuencia del ejercicio del derecho y podría estar sujeta a tasas en virtud de las competencias atribuidas legalmente a las corporaciones locales.

De hecho, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG) en la Resolución RT 0564/2020 ya hizo referencia a la potestad municipal de exigir el pago de una tasa por la expedición de documentos como consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la información.

**QUINTO.** En su tercera petición, el reclamante solicita la «Copia de los expedientes administrativos correspondientes a las licencias de instalación, obra y actividad, así como autorizaciones de terrazas y veladores en suelo privado [...]» de 53 negocios de hostelería.

En este caso, para poder cumplir las demandas del reclamante, habría que dar a la información un nuevo tratamiento, por lo que, según el Criterio Interpretativo 007/2015 dictado por el CTBG, estaríamos ante un claro supuesto de reelaboración de la información. De hecho, el Ayuntamiento en su escrito de alegaciones indica que «la información solicitada no se encuentra elaborada ni organizada en los términos requeridos, lo que demandaría un proceso complejo de tratamiento y clasificación ajeno a las funciones ordinarias de esta Unidad». Esta reelaboración, además, resultaría imposible por los dos motivos explicados en los párrafos siguientes.

El primer motivo tiene que ver con las circunstancias organizativas y funcionales del Ayuntamiento de Getafe, ya que no existe una única base de datos informática en la que consten todos los datos relativos a licencias y autorizaciones que exige el reclamante. Tal y como dictó el Tribunal Supremo en su Sentencia 1256/2021, de 25 de marzo, la información solicitada «se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa elaboración». Del mismo modo, la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero, señala:

*«Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».*

En análogo sentido se pronuncia el CTBG en su Resolución 163/2021 en la que acoge la reelaboración en los casos en los que el organismo «carezca de los medios técnicos necesarios para extraer la información», circunstancia alegada por el Ayuntamiento.

El segundo motivo es que solo podría satisfacerse la petición del reclamante si se comprobasen uno a uno todos los expedientes de licencias de instalación, obras y actividades; así como todas las autorizaciones de terrazas y veladores –si estas existiesen– de los 53 negocios referidos por el reclamante; actuación desproporcional y excesivamente laboriosa de ejecutar por parte del Ayuntamiento.

Por tanto, este Consejo respalda la inadmisión a trámite por parte del Ayuntamiento de Getafe en relación con la petición tercera de la solicitud de acceso a la información del reclamante y estima que concurre la causa prevista en el artículo 18.1.c) LTAIPBG, ya que la información solicitada requiere no solo una clara reelaboración, sino también una actuación excesivamente ardua por parte de la Administración.

**SEXTO.** El informe del Ayuntamiento de Getafe señala que debe rechazarse el acceso a la información de la tercera petición de la solicitud por tener esta un carácter abusivo de acuerdo con el artículo 18.1.e) LTAIPBG. En él, el Ayuntamiento indica que «la falta de concreción imposibilita su tramitación sin perjudicar las tareas ordinarias del personal del Ayuntamiento».

Efectivamente, de ser atendida la solicitud del reclamante, el arduo tratamiento de la información podría conllevar la paralización de los quehaceres cotidianos de los sujetos obligados a suministrarla. Tanto la reelaboración de la información como la verificación de los expedientes mencionados en el fundamento cuarto impedirían la justa y equitativa atención al trabajo de los sujetos referidos, lo que consecuentemente les impediría cumplir con el servicio público que tienen encomendado. De hecho, en su escrito de alegaciones el Ayuntamiento de Getafe indica que las tareas de recopilación y reelaboración requerirían «una media de 7 horas por expediente».

Sin embargo, el artículo 18.1.e) LTAIPBG indica que se inadmitirán a trámite aquellas solicitudes «que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley». De su redacción se desprende que para que sea de aplicación esta causa de inadmisión es necesaria la conjunción de dos elementos: por un lado, el carácter abusivo en sentido cualitativo y; por otro lado, la justificación con la finalidad de la normativa de transparencia. En este mismo sentido se ha expresado el CTBG en su Criterio Interpretativo 003/2016: «la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere [...] en el caso de la solicitud abusiva, que esta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley».

La Ley 19/2013 señala en su preámbulo que su fin es el sometimiento a escrutinio de la acción de los responsables públicos; así como conocer la toma de decisiones, el manejo de los fondos y bajo qué criterios actúan las instituciones, todo ello enmarcado en el sector público. Según lo expuesto, la finalidad del ejercicio del derecho de acceso a la información en cuestión sí podría reconducirse a uno de los supuestos previstos en el preámbulo de la Ley 19/2013, ya que las autorizaciones y licencias a las que desea acceder el reclamante permitirían identificar los criterios bajo los que actúan nuestras instituciones. De hecho, el reclamante en sus alegaciones indica que busca conocer «el criterio seguido para la autorización de terrazas y veladores en suelo privado». Por tanto, la información relativa a la tercera petición sí estaría justificada con la finalidad de la normativa de transparencia.

En definitiva, la tercera petición de la solicitud presentada por el interesado podría llegar a considerarse cualitativamente abusiva. No obstante, sí que estaría justificada con la finalidad de la normativa de transparencia. Así, la falta de concurrencia del doble requisito que se desprende de la redacción del artículo 18.1.e) LTAIPBG implica que sería cuestionable la aplicación de la causa de inadmisión relativa a las solicitudes «que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley».

Dicho de otro modo, se podría apreciar que la tercera petición de la solicitud tuviera carácter abusivo, pero ello no implicaría necesariamente la aplicación del artículo 18.1.e), ya que de su redacción podría desprenderse que su aplicación sería conveniente solo cuando la petición, además de ser abusiva, no estuviera justificada con la finalidad de la normativa de transparencia, tal y como recomienda el CTBG en el Criterio Interpretativo 003/2016.

Con todo, e independientemente de que se pudiera apreciar abusividad, el sentido de la presente Resolución sería el mismo en relación con la tercera petición de la solicitud, ya que la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIPBG relativa a la reelaboración ha quedado suficientemente acreditada.

**SÉPTIMO.** En su solicitud de acceso a la información, el reclamante –en relación con su tercera petición– pedía que «por parte de este Ayuntamiento se informe sobre si alguna de las actividades relacionadas en el cuadro anterior se han dictado resoluciones administrativas ordenando el cese de la actividad de terraza de hostelería en espacio privado, facilitando en su caso copia de la resolución dictada, así como el estado de su cumplimiento».

El Ayuntamiento de Getafe, en su escrito de alegaciones, señala que aportar esta información «requiere una elaboración *ad hoc* de documentación, que en el caso además podría indirectamente afectar a los límites establecidos por la Ley 19/2013 en sus arts. 14.1.e) y g)»; apreciaciones que comparte este Consejo.

Por un lado, el artículo 14.1.g) LTAIPBG indica que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información implique un perjuicio para «las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control»; supuesto en el que se enmarcaría la inspección del Ayuntamiento en relación con las licencias y las autorizaciones de las terrazas. La identificación individualizada de los locales sometidos a la inspección del Ayuntamiento podría revelar información esencial relativa a las estrategias, ámbitos de actuación o resultados de la actividad municipal de control de licencias o autorizaciones.

Asimismo, el conocimiento por parte del reclamante de actuaciones en curso o futuras podría entorpecer la labor inspectora y poner en riesgo la eficacia de los mecanismos de control de la autoridad municipal, por ejemplo, al generar situaciones de alerta o provocar cambios en la forma de operar de los negocios; más aún si tenemos en cuenta que el reclamante actúa como representante de una empresa del mismo sector. Además, la normativa de transparencia en ningún momento exige que exista un procedimiento inspector abierto o una sanción firme impuesta para que el límite referido pueda ser aplicado, pues bastaría con que el acceso a la información pudiera dificultar o menoscabar las funciones preventivas, investigadoras o sancionadoras de la autoridad competente.

Por otro lado, el artículo 14.1.e) LTAIPBG invocado por el Ayuntamiento señala que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para «la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios». La formulación de la solicitud del reclamante hace referencia directamente al bien jurídico protegido por este límite: «que por parte de este Ayuntamiento se informe si alguna de las actividades relacionadas en el cuadro anterior se han dictado resoluciones administrativas ordenando el cese de la actividad».

Este Consejo recuerda que no ha tenido acceso a los expedientes aludidos, pero si atendemos al contexto y a la amplitud de la petición, es muy probable que existan diligencias previas de investigación administrativa o procedimientos sancionadores en curso. El límite mencionado aspira a proteger la efectividad de las actuaciones en materia de prevención, investigación y sanción de ilícitos administrativos; bien jurídico que podría verse claramente afectado de revelarse información durante la tramitación de los procesos y que podría guardar una estrecha relación con el límite del artículo 14.1.g) aludido en este mismo fundamento.

Por todo lo expuesto, este Consejo estima que serían de aplicación los límites del artículo 14.1. letras g) y e) LTAIPBG. El acceso a la información relativa a las inspecciones y a los ilícitos administrativos en relación con los negocios del listado aportado por el reclamante podría comprometer las tanto las labores de inspección del Ayuntamiento de Getafe como su potestad sancionadora.

En conclusión, este Consejo considera que, en relación con las dos primeras peticiones de la solicitud, el acceso a la información debe ser estimado. Por lo que respecta a la tercera petición, concurriría la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIPBG, así como los límites del artículo 14.1 letras g) y e).

### RESUELVO

PRIMERO.- ESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED], en representación de [REDACTED], en el sentido de dar acceso a la información que solicita sobre la documentación referida en las dos primeras peticiones de su solicitud.

SEGUNDO.- Instar al Ayuntamiento de Getafe a facilitar a la persona reclamante la información indicada en el punto anterior en el plazo de veinte días a contar desde el día siguiente a la notificación de esta Resolución, así como a remitir a este Consejo tanto las actuaciones realizadas como la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas

TERCERO.- DESESTIMAR la reclamación en todo lo demás.

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA  
Y PROTECCIÓN DE DATOS  
Jesús María González García

Firmado digitalmente por: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA  
Fecha: 2025 05 29 14:15