

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. Con fecha 18 de febrero de 2025, tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid una reclamación formulada por [REDACTED] en nombre y representación de [REDACTED] (en adelante, la interesada), 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 (LTPCM).

El reclamante manifiesta no haber recibido respuesta a la solicitud de acceso a la información pública que presentó ante el Ayuntamiento de Alcobendas el 16 de enero de 2025 con el siguiente objeto:

«(i) Expediente n.º [REDACTED] en cuyo seno se tramitó:

- La licencia de aprobación del Proyecto básico para la ejecución de campo de golf y zona recreativa en [REDACTED] zona verde pública de propiedad municipal.
- La licencia de aprobación del Proyecto de ejecución para construcción de campo de golf y zona recreativa en [REDACTED], zona verde pública de propiedad municipal.

(ii) Expediente n.º [REDACTED] en cuyo seno se tramitó la licencia de primera ocupación del Complejo Deportivo construido en [REDACTED] zona verde pública de propiedad municipal) del [REDACTED]

(iii) Expediente n.º [REDACTED] en cuyo seno se tramitó:

- la licencia de instalación de la actividad de "[REDACTED]" ejercida por [REDACTED]
- la licencia de apertura y funcionamiento de la actividad "[REDACTED]" ejercida por [REDACTED]

Junto a la reclamación, aporta el justificante de presentación de la citada solicitud.

SEGUNDO. El 4 de marzo de 2025 se envió al reclamante 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 (LPAC).

El mismo día se trasladó la documentación al Ayuntamiento de Alcobendas para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC, remitiese un informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulase las alegaciones que considerase oportunas.

TERCERO. El 8 de abril de 2025 tuvo entrada el informe de alegaciones firmado por la Directora General de Urbanismo, Vivienda y Licencias del Ayuntamiento de Alcobendas en el que, en esencia, se considera que la reclamación debe ser desestimada porque, a su juicio, la solicitud formulada por el reclamante, y de la que trae causa el presente procedimiento, es abusiva y manifiestamente repetitiva. En este punto, debe señalarse que, tanto el escrito de reclamación como las alegaciones del Ayuntamiento de Alcobendas coinciden en que la entidad interesada había presentado una solicitud el 14 de diciembre de 2024 por la que se solicitaban «copias de las licencias de obras, proyecto de ejecución, 1º ocupación y licencia de actividad y funcionamiento del complejo deportivo campo de golf "[REDACTED]"».

CUARTO. Mediante notificación de la Secretaria General del Consejo de 24 de abril de 2025 se trasladó el informe de alegaciones del órgano informante al reclamante y se le confirió trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC, concediéndole un plazo máximo de diez días para que presentase las alegaciones que considerase oportunas.

El 24 de abril de 2025 tuvo entrada el escrito de alegaciones del reclamante en el que, en síntesis, expresa su desacuerdo con las alegaciones del órgano informante en los siguientes términos:

«[...] el “carácter abusivo” o “infundado” alegado por el Ayuntamiento de Alcobendas para solicitar la desestimación de la presente reclamación que, insistimos, no sólo no concurren sino que, en suma, no ha resultado “debidamente acreditados por quien lo ha invocado” ni “resulta proporcionado y limitado por su objeto y finalidad” [...], suponen un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información de mi representada.

De modo que, siendo manifiesto el incumplimiento por parte del órgano al que se remitió la solicitud de la obligación de facilitar la información señalada en el expositivo primero, por medio del presente escrito, se solicita al Consejo al que tengo el honor de dirigirme a que inste al Ayuntamiento de Alcobendas para que remita la información [solicitada].»

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) LTPCM, 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. El artículo 21.1 LPACAP establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación. Con todo, en los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

TERCERO. 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».

CUARTO. Según establece 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».

Este Consejo considera que el objeto de la solicitud de la que trae causa el presente procedimiento de reclamación encaja en la definición de información pública del citado artículo 5.b) LTPCM, ya que se refiere a documentos que conforman tres expedientes administrativos tramitados por la administración a la que se dirigió la solicitud. No obstante, corresponde valorar si concurren motivos por los que deba negarse el acceso a la información solicitada.

QUINTO. En el presente caso, la reclamación se interpone contra la desestimación presunta de la solicitud formulada por la interesada ante el Ayuntamiento de Alcobendas el 16 de enero de 2025.

Por una parte, el reclamante manifiesta que la desestimación presunta de la referida solicitud conculca el derecho de su representada al acceso a la información pública en los términos en los que se regula en la Ley 19/2023 y en la Ley 10/2019.

Por otra parte, en su informe de alegaciones, el Ayuntamiento de Alcobendas manifiesta que se ha respetado el derecho de acceso a la información pública de la entidad interesada en la medida en que ya se contestó a una solicitud anterior, formulada el 14 de diciembre de 2024, en la que se solicitaban copias de las licencias de obras, proyecto de ejecución, 1º ocupación y licencia de actividad y funcionamiento del complejo deportivo campo de golf [REDACTED] siendo atendida mediante Resolución de 9 de enero de 2025 (expediente [REDACTED]). No obstante, señala que la interesada, «[n]o teniendo suficiente con esta información y siendo expedientes de una antigüedad superior a los veinte años, una vez recibida la información solicitada concretada en los títulos habilitantes de naturaleza urbanística que amparan las obras y la actividad del complejo deportivo de campo de golf sito [REDACTED] [REDACTED] reitera mediante escrito de 16 de Enero de 2025, el acceso a información pública de los expedientes relativos al complejo deportivo cuya información ya se había solicitado y entregado en gran parte, puesto que cada uno de los Decretos contiene una fundamentación detallada del actuar municipal, de la legislación aplicable y de la licencia otorgada».

Por otra parte, el Ayuntamiento de Alcobendas alega que la reclamación debe ser desestimada, toda vez que la solicitud formulada por la interesada presenta un carácter abusivo. En este sentido, razona que la interesada «se ampara en el derecho de información, para colapsar [...] el buen funcionamiento de este Departamento, pidiendo información reiterativa sobre una pluralidad de expedientes, algunos muy antiguos, no conexos entre ellos, unos archivados, otros judicializados, otros de conformidad de todos los afectados, que perjudica notablemente el cumplimiento de su función de servicio público, [así como] la atención justa y equitativa y el legítimo derecho del resto de ciudadanos a ser atendidos [por] este Departamento».

Estas consideraciones suscitan varias cuestiones relevantes para la resolución de la presente reclamación. En primer lugar, debe evaluarse si es conforme a derecho el proceder del Ayuntamiento de Alcobendas en el sentido de haber dejado sin contestar la solicitud de acceso a la información pública de la interesada para que operase la desestimación por silencio administrativo ex artículo 42.3 LTPCM. Por otra parte, debe valorarse si concurren los presupuestos para aplicar las causas de inadmisibilidad del artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) por tratarse la solicitud en cuestión de una solicitud manifiestamente repetitiva y/o abusiva.

SEXTO. En relación con la primera cuestión, esto es, si puede considerarse conforme a derecho no contestar una solicitud de acceso a la información, en particular, cuando se considera que esta es abusiva y manifiestamente repetitiva, este Consejo considera que dicha cuestión debe ser contestada de forma negativa, ya que el artículo 21.1 LPAC establece con carácter general que «la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación». Esta obligación únicamente queda exceptuada, según el párrafo tercero de dicho precepto en «los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración». No obstante, no concurren ninguno de estos presupuestos en el presente caso.

Más concretamente, en lo que respecta a la regulación del procedimiento para ejercer el derecho de acceso a la información pública, el artículo 42.2 LTPCM establece que «las resoluciones por las que se inadmitan, a trámite las solicitudes por las causas previstas en el apartado 1 del artículo 40 se adoptarán y notificarán lo antes posible, y en todo caso, en el plazo máximo de cinco días hábiles desde su recepción por el órgano competente para resolver». Por lo tanto, se verifica que esta previsión, leída en conexión con el artículo 21.1 LPAC, refuerza la conclusión anterior. Así, en el presente caso, el Ayuntamiento de Alcobendas debió resolver expresamente la solicitud formulada por la interesada y, además, si, como sugiere, dicha administración consideraba que la solicitud en cuestión presentaba un carácter abusivo o era manifiestamente repetitiva, su resolución habría de haberse dictado y notificado con mayor premura, esto es, en un plazo de cinco días hábiles desde la recepción de la citada solicitud.

SEXTO. No obstante, sin perjuicio de las consideraciones anteriores, debe valorarse si concurren en el presente caso las causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información establecidas en el artículo 18.1.e) LTAIBG alegadas por el Ayuntamiento de Alcobendas, es decir, debe determinarse si la solicitud en cuestión es manifiestamente repetitiva y/o abusiva.

En lo que respecta a la posibilidad de inadmitir la solicitud de la que trae causa este procedimiento por tratarse de una solicitud «manifiestamente repetitiva», sería imprescindible identificar, entre otros aspectos, si la información solicitada por la entidad interesada el 16 de enero de 2025 es «de forma patente, clara y evidente» coincidente con la solicitada anteriormente por el mismo reclamante (el 14 de diciembre de 2024). La coincidencia en cuanto al objeto material de las solicitudes de información planteadas por un mismo interesado es un presupuesto básico en el que se asienta la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.e) LTAIPBG. En este mismo sentido, son ilustrativas las consideraciones recogidas en el criterio interpretativo 003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), de 14 de julio de 2016.

La concurrencia de este extremo (*i.e.*, la coincidencia del objeto material de las solicitudes) puede evaluarse, en el presente caso, comparando el contenido de las dos solicitudes de información planteadas por la interesada ante el Ayuntamiento de Alcobendas. Por una parte, la solicitud presentada por el reclamante el 14 de diciembre de 2024 (cuya existencia se refiere en idénticos términos tanto por el reclamante como por el Ayuntamiento de Alcobendas; *vid.* el antecedente de hecho tercero *in fine*) interesaba el acceso a las copias de las licencias de obras, proyecto de ejecución, 1º ocupación y licencia de actividad y funcionamiento del complejo deportivo campo de golf [REDACTED]. Por otra parte, la solicitud de 16 de enero de 2025, de la que trae causa el presente procedimiento, se refiere a los documentos que conforman algunos expedientes administrativos muy concretos (*vid.* el objeto de la solicitud en el antecedente de hecho primero) por medio de los que se adoptaron algunos actos administrativos definitivos que fueron conocidos por la interesada a través de la resolución por la que se contestó su primera solicitud.

A la vista de lo anterior, este Consejo considera que las solicitudes reseñadas no pueden considerarse coincidentes en cuanto a su objeto material, ya que, en su primera solicitud, la entidad interesada pretendía obtener el acceso a un conjunto de actos administrativos definitivos, mientras que, con su segunda solicitud, procuró acceder a los documentos que conformaban los expedientes administrativos que dieron lugar a los actos solicitados con anterioridad. Por lo tanto, no puede considerarse acreditada la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIPBG respecto de la solicitud de información formulada por la interesada el 14 de diciembre de 2024. En consecuencia, este Consejo concluye que la solicitud de acceso a la información pública de la que trae causa este procedimiento no podría haberse inadmitido por este motivo.

SÉPTIMO. En lo que respecta a la causa de inadmisibilidad de solicitudes que tengan un carácter abusivo, el artículo 18.1.e) LTAIPBG asocia esta condición con la circunstancia de que la petición de información «no esté justificada con la finalidad de la Ley». Por tanto, la aplicación de esta causa de inadmisibilidad debe fundarse, no solo en circunstancias como el elevado número de solicitudes presentadas por una misma persona o en el volumen de la información solicitada, sino que debe verificarse que la solicitud en cuestión no resulta amparada en la finalidad de la Ley 19/2023, que vincula el derecho de acceso a la información pública con los objetivos de «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». En este sentido, es expresiva respecto de la finalidad de la Ley 19/2013, la sección I de su Preámbulo. Asimismo, nos parecen ilustrativas las consideraciones recogidas en el citado criterio interpretativo 003/2016 del CTBG, de 14 de julio de 2016, sobre la vinculación entre las finalidades expresadas en el Preámbulo de la Ley 19/2013 y la aplicación de la causa de inadmisibilidad de solicitudes con carácter abusivo.

En relación con estas consideraciones generales, el Ayuntamiento de Alcobendas aprecia que, en el presente caso, concurre la referida causa de inadmisión sobre la base de las siguientes circunstancias. En primer lugar, señala que la Asociación Ecología y Libertad «desde su constitución el 29 de Junio 2022, tras unas primeras comunicaciones con este Ayuntamiento ofreciendo su colaboración en defensa de un urbanismo sostenible, y tras haber declinado el Ayuntamiento esta colaboración, [comenzó] a presentar una pluralidad de [solicitudes] en el ámbito del derecho a la información sobre expedientes muy dispares, que enumeramos a título ilustrativo en lo que afecta a la Dirección General de Urbanismo, Vivienda y Licencias: [...] [(se describen hasta quince solicitudes de acceso a la información dirigidas al Ayuntamiento sobre diversos expedientes urbanísticos)]».

En particular, en lo que respecta a la solicitud de la que trae causa este procedimiento, se alega que «el Ayuntamiento de Alcobendas ha facilitado el acceso a la información pública» de la interesada toda vez que ha facilitado «los títulos habilitantes de naturaleza urbanística que amparan las obras y la actividad del complejo deportivo de campo de golf sito Avenida de Europa, número 10, 28108», los cuales «contiene[n] una fundamentación detallada del actuar municipal, de la legislación aplicable y de la licencia otorgada».

Por otra parte, señala que la actividad de la «Dirección General [de Urbanismo, Vivienda y Licencias del Ayuntamiento de Alcobendas] está al servicio de la ciudadanía y no puede estar al servicio de la arbitrariedad de una Asociación que se ampara en el derecho de información, para colapsar como está consiguiendo el buen funcionamiento de este Departamento, pidiendo información reiterativa sobre una pluralidad de expedientes, algunos muy antiguos, no conexos entre ellos, unos archivados, otros judicializados, otros [que cuentan con la] conformidad de todos los afectados, [perjudicando] notablemente el cumplimiento de su función de servicio público, la atención justa y equitativa y el legítimo derecho del resto de ciudadanos a ser atendidos».

A juicio de este Consejo, ha quedado acreditado el elevado volumen de solicitudes que la entidad interesada ha dirigido al Ayuntamiento de Alcobendas. Aunque el artículo 18.1 e) LTAIPBG no conecta el ejercicio abusivo del derecho de acceso a la información a un criterio cuantitativo (número de solicitudes presentadas) sino cualitativo (características de la solicitudes presentadas y antecedentes de las mismas), no es menos cierto que ambos aspectos deben cohesionarse en casos como este, en que el volumen de solicitudes es un reflejo del ejercicio abusivo del derecho de acceso a la información desde una perspectiva cualitativa.

En este punto, nos parecen clarificadoras las apreciaciones del Ayuntamiento de Alcobendas sobre las implicaciones de atender solicitudes de información como las planteadas. No se hace una mera apreciación general o en abstracto de una situación, sino que se aportan detalles, concretos y determinados, de las implicaciones para la organización derivadas de procurar atender las peticiones del solicitante. Así, a nuestro juicio, estas manifestaciones deben ser acogidas favorablemente, debiendo entenderse que se dan las circunstancias citadas para considerar que las solicitudes del reclamante participan de la condición de abusivas y son contrarias al ordenamiento jurídico, puesto que han sido presentadas de forma voluminosa y sucesiva y requieren un tratamiento que atenta con perturbar e interferir con el normal funcionamiento 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.

Las solicitudes de acceso a la información pública deben formularse desde la perspectiva del control de la acción de la Administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas. No obstante, como ha quedado acreditado en las alegaciones del órgano informante, atendiendo al tipo de información requerida, podría cuestionarse la utilidad de la información solicitada para garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos; todos ellos, aspectos comprendidos en la finalidad del derecho de acceso a la información regulado en la Ley 19/2013 y en la Ley 10/2019. En este sentido, debe recordarse que es la protección del interés general en la transparencia pública, como bien común de nuestra sociedad, la que debe prevalecer frente a solicitudes de información que persiguen otros intereses que, como ocurre en este caso, no encajan en la finalidad que fundamenta el derecho de acceso a la información pública como ha sido regulado en nuestro ordenamiento (en sentido similar, véase la Resolución del CTBG RT/315/2018, de 21 de diciembre de 2018).

Por otra parte, cabe destacar que la interesada no ha incluido ninguna motivación específica en sus solicitudes que justifique el interés que presenta el acceso a la información solicitada desde la perspectiva de las finalidades que fundamentan el derecho de acceso a la información. Si bien es cierto que la LTAPBG no exige que el solicitante razone el porqué de la solicitud, sí puede tenerse en cuenta a efectos de valorar su consistencia con las finalidades que sustentan los derechos de acceso a la información pública regulados en la Ley 19/2013 y en la Ley 10/2019 (cfr. el artículo 17.3 LTAIPBG y el artículo 38.4 LTPCM). En sentido similar, véanse los razonamientos expuestos en las Sentencias de la Audiencia Nacional de 30 de mayo de 2019 (núm. rec. 1/2019); y de 10 de diciembre de 2019 (núm. rec. 34/2019).

En conclusión, a juicio de este Consejo la reclamación debe ser desestimada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.1 LTPCM en relación con la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIPBG relativa al carácter abusivo de la solicitud.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

DESESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED] en nombre y representación de [REDACTED].

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: 2025.07.02 12:59