

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 17 de febrero de 2026, tiene entrada en el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid una reclamación formulada por [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 (LTPCM).

El reclamante manifiesta no estar de acuerdo con la resolución de fecha 16 de febrero de 2026, dictada por la [REDACTED] por la que se estima parcialmente su solicitud de acceso a la siguiente información pública:

«Por la presente, en mi condición de propietario de esta Entidad, me dirijo al Consejo Rector para SOLICITAR formalmente la siguiente información y documentación relativa a la empresa [REDACTED]

Copia de todas las facturas y minutas emitidas por dicha mercantil durante los ejercicios 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025.

Detalle del objeto de cada gasto: Identificando el procedimiento judicial, número de autos y juzgado al que pertenece cada pago realizado.

Informe de resultados y balance de costas: Por cada procedimiento, solicito que se detalle: El resultado final del pleito (Sentencia ganada o perdida).

Costas a favor: Cuantía de las costas ganadas que han sido ingresadas. En las cuentas de la Entidad.

Costas en contra (perdidas): Cuantía total que la Entidad ha tenido que pagar a los abogados y procuradores de las partes contrarias en aquellos juicios que se han perdido con condena en costas.

Es un derecho de los propietarios conocer el perjuicio económico total que los procedimientos judiciales perdidos han supuesto para las cuentas de [REDACTED] incluyendo tanto los honorarios del abogado contratado como las costas abonadas a terceros».

Junto a la reclamación, aporta la citada Resolución.

SEGUNDO. El 25 de febrero de 2026 se envía 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).

En la misma fecha, se traslada la documentación a la [REDACTED] para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC, remitan informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulen las alegaciones que consideren oportunas.

TERCERO. Con fecha 28 de abril de 2026 tiene entrada escrito de alegaciones de la [REDACTED] en el que manifiesta lo siguiente:

«(...) PRIMERA. Por error no se facilitó la información del año 2021, por lo que se ha producido a subsanarlo mediante su envío al propietario solicitante. Se trata de un mero error, que, si nos hubiera trasladado por el mismo, habríamos subsanado conforme se ha hecho tras conocerse.

Se adjunta como documento nº 1 comunicación remitida con la información del 2021.

(...) SEGUNDA. En cuanto al fondo de la cuestión, y en cumplimiento de la legislación aplicable en materia de transparencia, la entidad procedió a admitir parcialmente la solicitud formulada por la reclamante, facilitándole la información de la que dispone y a cuya entrega está legalmente obligada (...)

En la respuesta remitida a la solicitante se expusieron de forma expresa los motivos por los que únicamente se concedía un acceso parcial a la información solicitada, así como las razones jurídicas que justifican la denegación del resto de la información interesada (...)

El acceso fue denegado por las siguientes razones:

1 Sobre la información relativa a facturas y minutas.

La solicitud pide copia de todas las facturas de la empresa que presta servicios de asesoría externa y asistencia letrada de la Entidad, y además, su vinculación individualizada con cada procedimiento judicial, con identificación del número de autos, juzgado, objeto de litigio, resultado del pleito, costas, importes satisfechos a profesionales contrarios y otros extremos de naturaleza procesal y estratégica. Esa combinación convierte la petición en una injerencia directa en la esfera de defensa jurídica de la Entidad, pues permite reconstruir la actividad litigiosa, los criterios seguidos en cada asunto y la valoración económica de su defensa (...).

Debe añadirse que la información requerida no es equiparable a la mera publicidad de la contratación o del gasto público en términos generales, sino que entra en un nivel de desagregación que permitiría conocer cómo se organiza la defensa jurídica de la Entidad en cada litigio. La transparencia sobre el uso de fondos públicos no autoriza a vaciar de contenido la confidencialidad inherente a la relación profesional letrada y a la estrategia procesal.

2. Sobre la denegación parcial ya otorgada.

La Entidad ya facilitó acceso parcial mediante los totales de facturación por ejercicios, precisamente para preservar el equilibrio entre el interés público en el control del gasto y la protección de la información sensible vinculada a la defensa jurídica. Esa solución es coherente con el principio de acceso parcial y con la obligación de ponderación caso por caso prevista en la Ley 19/2013 (...).

3. Sobre la reelaboración de la información.

(...) La causa de inadmisión del artículo 18.1.c) no se refiere a una mera consulta o extracción simple, sino a supuestos en los que sería necesaria una labor de elaboración o tratamiento previo de la información. La jurisprudencia y los criterios doctrinales exigen que esa necesidad se justifique de forma clara y suficiente, en este caso la petición supone precisamente construir un mapa informativo inexistente en los archivos de la Entidad (...).

CUARTO. Mediante notificación de fecha 5 de mayo de 2026, se da traslado de las alegaciones al reclamante y se confiere el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC, concediéndole un plazo máximo de diez días para que presente alegaciones.

Con fecha 21 de mayo de 2026 tiene entrada escrito de alegaciones del reclamante en el que manifiesta lo siguiente:

«ENVIO ALEGACIONES AL ESCRITO N.º EXPEDIENTE: 166/2026 CTPD

Citar en la contestación ya que estos señores siguen negándose a darme las facturas y casos que componen el total de lo que se le solicita, ya que por el importe más de 250.000 euros en abogados pagados con cuotas que son dinero público debemos fiscalizar donde y de qué manera ha sido gastado ese dinero y en qué, y más cuando el propio presidente de la entidad de conservación euro villas deja claro que son abogados colaboradores de su despacho particular- solo me enviaron el total del año 2021, nada de respecto a que componen los totales solicitados de ese año y posteriores».

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 (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. Según dispone el artículo 4.2. d) del Reglamento de organización y funcionamiento de este Consejo aprobado por Decreto 90/2025, de 19 de noviembre, del Consejo de Gobierno, corresponde a su Presidente resolver las reclamaciones que se presenten en aplicación del citado artículo 77.1 a).

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. 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».

En primer lugar, procede analizar la naturaleza jurídica de la [REDACTED], a los efectos de determinar si se encuentra en el ámbito subjetivo de aplicación en la Ley 10/2019.

En este sentido, el artículo 136 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (LS, en adelante) establece lo siguiente en lo que se refiere al deber de conservación de las obras de urbanización:

- «1. La conservación de la urbanización es competencia del Ayuntamiento.
2. El planeamiento urbanístico y, en defecto de éste, las condiciones en las que se defina el sistema de ejecución elegido para su ejecución podrán prever la obligación de los propietarios de los solares resultantes de dicha ejecución de constituirse en entidad urbanística de conservación, en cuyo caso la conservación de la urbanización corresponderá a ésta.
3. La atribución de la conservación a los propietarios agrupados en entidad urbanística de conservación en los términos del número anterior comportará para el Ayuntamiento la obligación legal de subvencionar dicha entidad».

Por su parte, el artículo 137 LS dispone que «las entidades urbanísticas de conservación son entidades de Derecho público, de adscripción obligatoria y personalidad y capacidad jurídicas propias para el cumplimiento de sus fines». Este mismo artículo, en su punto 2, señala que las entidades urbanísticas de conservación se rigen por sus estatutos y sus normas reglamentarias.

Esta calificación como «entidad de derecho público» y la atribución de personalidad y capacidad jurídica determinan su inclusión en el ámbito de aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley 10/2019, según establece su artículo 2 punto 1.c), que incluye a las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia dentro del ámbito de aplicación de la ley.

En virtud de lo anterior, la [REDACTED] es una entidad de derecho público obligada por la Ley 10/2019 de 10 de abril, tanto respecto de los deberes de publicidad activa, como del deber garantizar el derecho de acceso a la información pública.

La totalidad de la actividad de las entidades urbanísticas de conservación está sujeta a las leyes de transparencia. La Ley 9/2001 les reconoce la naturaleza de entidades de derecho público, a diferencia de las juntas de compensación que también son entidades colaboradoras, pero a las que el artículo 108 LS otorga naturaleza de entidades corporativas de derecho público. Está aclaración se hace necesaria en cuanto que el reclamante en sus alegaciones afirma que «en el presente caso, la solicitud formulada por la reclamante no se refiere al ejercicio de funciones administrativas o a actuaciones públicas de la Entidad, sino a aspectos relativos a la gestión interna de sus jurídicos o letrados, lo que se sitúa en el ámbito de su organización interna y no en el ejercicio de funciones públicas». Pues bien, en el caso de las entidades urbanísticas de conservación, su actividad está sujeta a las leyes de transparencia, sin hacer distinción a sí su actividad está sujeta a derecho administrativo o privado.

Este Consejo considera que el objeto de las solicitudes que traen causa de la presente reclamación referidas en el antecedente primero sería subsumible en la noción legal de información pública del artículo 5 B) LTCM ya mencionado, sin perjuicio de que corresponda valorar si concurre alguna de las limitaciones que pudieran condicionar el acceso a las informaciones solicitadas.

CUARTO. La propia [REDACTED] facilitó el acceso al desglose total de la facturación de los ejercicios 2021 a 2025, por los servicios de asesoramiento y defensa jurídica prestados por la mercantil [REDACTED]

Tanto en su resolución como en su escrito de alegaciones, la Entidad deniega el acceso al resto de peticiones en los términos referidos.

Por un lado, la Entidad en su reclamación afirma que «examinada la documentación obrante, se constata que la información requerida se refiere, en gran medida a aspectos vinculados a la defensa jurídica y representación procesal de la Entidad en procedimientos judiciales, lo que implica necesariamente el conocimiento de datos estratégicos, económicos y profesionales amparados por el principio de confidencialidad».

Por otro, en su escrito de alegaciones considera de manera general que «la información pedida encaja de forma clara en los límites del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, en particular los relativos a la igualdad de las partes en los procesos judiciales, la tutela judicial efectiva, la prevención de los ilícitos, los intereses económicos y comerciales, el secreto profesional y la confidencialidad en los procesos de toma de decisiones. La propia Ley exige que la aplicación de estos límites sea justificada y proporcionada al caso concreto, y aquí la afectación no es hipotética ni abstracta, sino directa y concreta por tratarse de datos que revelan la estrategia de defensa y la dimensión económica de litigios, algunos de los cuales están abiertos y otros que, incluso terminados, están relacionados o son similares».

El reclamante en su reclamación manifiesta que «la Administración no ha acreditado que la entrega de facturas debidamente anonimizadas o el listado de procedimientos judiciales finalizados cause un perjuicio real a la estrategia procesal. Según la STS 21/03/2017, los límites deben interpretarse de forma restrictiva, prevaleciendo el derecho del ciudadano a la fiscalización del gasto público».

En base a lo anterior cabe señalar lo siguiente. La Entidad alega la concurrencia genérica de alguno de los límites del artículo 14 LTAIBG sin llevar a cabo la necesaria justificación que contempla el párrafo segundo de este artículo respecto de cada límite invocado. El artículo 14.2 LTAIPBG establece que «la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso».

En relación con esto, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia número 1547/2017, de 16 de octubre, señaló lo siguiente:

«La 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 Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley».

En virtud de la información obrante en este expediente este Consejo considera que la Entidad con su argumentario tan sólo ha justificado la concurrencia del artículo 14.1.f) y del artículo 14.1 j).

En relación al artículo 14.1.f) este precepto establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

En este sentido la Entidad justifica que facilitar el acceso a la información podría suponer la revelación de aspectos vinculados a la defensa jurídica y representación procesal de la Entidad en procedimientos judiciales en curso y pendientes de iniciarse y que en este sentido su difusión podría suponer una merma de las garantías de la tutela e igualdad de las partes en los procedimientos en que la Entidad es parte.

A su vez, la Entidad considera que facilitar la información solicitada conllevaría difundir datos estratégicos y profesionales amparados por el principio de confidencialidad. Añade que «la divulgación de facturas y datos relativos a la actuación de los servicios jurídicos podría permitir inferir estrategias procesales, valoración de riesgos o información sensible sobre litigios en curso o potenciales, lo cual perjudicaría de forma directa el derecho de defensa y los intereses legítimos de la Entidad». De ello se desprende la concurrencia del límite contemplado en el artículo 14.1 j) que establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para «el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial».

La información cuyo acceso se solicita no constituye meros documentos de naturaleza económica desprovistos de cualquier otra información, sino que se encuentran vinculadas a la prestación de servicios profesionales de asesoramiento y defensa jurídica.

En particular, su contenido puede permitir conocer, directa o indirectamente, la naturaleza de los asuntos encomendados al despacho, los procedimientos judiciales en los que interviene la Entidad, las actuaciones profesionales realizadas, su alcance y, en determinados casos, información relativa a la estrategia jurídica seguida por la Entidad.

El secreto profesional constituye una obligación esencial del ejercicio de la abogacía. El Estatuto General de la Abogacía Española, aprobado por Real Decreto 135/2021, establece el deber de secreto profesional respecto de los hechos o noticias conocidos por razón de la actuación profesional y extiende dicha protección a los documentos, comunicaciones, datos, informaciones y propuestas conocidos en el ejercicio profesional.

Asimismo, el artículo 16 de la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa, reconoce la confidencialidad de las comunicaciones entre el abogado y su cliente y protege la inviolabilidad y secreto de los documentos y comunicaciones relacionados con el ejercicio de las funciones de defensa.

Por consiguiente, la divulgación de la documentación solicitada, cuando permita revelar información comprendida en el ámbito material de la relación abogado-cliente, puede producir un perjuicio efectivo al secreto profesional.

En virtud de lo anterior, se concluye que el derecho de acceso se ve condicionado por la concurrencia de los límites contemplados en el artículo 14.1 letras h) y j) LAITBG.

QUINTO. La Entidad en su escrito de alegaciones aprecia la concurrencia de la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), relativa a la información para cuya divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración. Y afirma que «la solicitud encaja en la inadmisión por reelaboración del artículo 18.1 c) Ley 19/2013».

Afirma que «en cuanto al pretendido informe de resultados, balance de costas y desglose de procedimiento, la entidad no dispone de esa información en un formato estructurado ni con el nivel de detalle solicitado. La obtención de tales datos exigiría localizar expedientes dispersos, cruzar procedimientos, identificar resoluciones, en lazar cada asunto con sus pagos, discriminar costas, verificar importes y reconstruir una información que no está disponible de manera agregada y accesible».

Añade que «no se trata, por tanto, de negar información existente, sino de señalar que la Administración no está obligada a crear "ex novo" un informe de seguimiento procesal y económico de todos los procedimientos, con una labor de recopilación, depuración y correlación que excede del derecho de acceso».

El reclamante por su parte, en su reclamación respecto de esta causa de inadmisión afirma que «la extracción de facturas de un sistema contable es una labor de gestión ordinaria. La ocultación de una anualidad completa (2021) y el uso de "totales agregados" constituye una práctica obstructiva que desnaturaliza el derecho de acceso».

De acuerdo con el Criterio Interpretativo CI 4/2026, dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la reelaboración «implica realizar un tratamiento de la información que comprende, de manera ordinaria, desarrollar una operación o conjunto de operaciones sobre información pública, ya sea por procedimientos automatizados o no, como, entre otras, la búsqueda, sistematización, extracción, comunicación o reproducción». Si bien establece, citando la STS de 3 de marzo de 2020, que la reelaboración como causa de inadmisión «se limita exclusivamente a aquellos casos en que el cumplimiento del acceso a lo solicitado requiere de un tratamiento de la información (datos, documentos, etc.) de carácter complejo fundamentado en criterios objetivos».

En consecuencia, en una primera aproximación, el artículo 18.1.c) LTAIPBG determina la inadmisión de aquellas solicitudes de acceso relativas a información para cuya divulgación resulte necesario volver a elaborar la información solicitada, más allá de una mera agregación o suma de datos o de la realización de un mínimo tratamiento de éstos.

En este sentido, la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero, señaló que:

«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 Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su criterio interpretativo. Por un lado, señala que la reelaboración es compleja objetivamente en el «caso de solicitudes cuyo objeto presenta, cumulativamente, un grado de desagregación detallado en extremo, abarca un desmedido periodo de tiempo, exige acceder de forma individualizada a múltiples expedientes o registros e implica analizar los textos y extraer lo solicitado», justificando tal afirmación en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de enero de 2025.

Asimismo, «[l]a dispersión de información que motiva la complejidad del tratamiento puede deberse a que se encuentre en distintos archivos, registros o fuentes de información, requiriéndose un tratamiento consistente en recabar datos, su posterior ordenación, análisis, sistematización y, en su caso, anonimización, a fin de proporcionar la información solicitada (R CTBG 995/2023; R CTBG 1106/2023; R CTBG 14/2024; R CTBG 75/2024)».

En términos empleados por la Jurisdicción contencioso-administrativa, estaríamos ante un supuesto en el que «la información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación» (Sentencia del Juzgado Central de los Contencioso-Administrativo Nº2, de 25 de abril de 2016).

Por otro lado, cabe recordar la Sentencia del Tribunal Supremo 306/2020, de 3 de marzo, recurso de casación número 600/2018:

«De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de pues 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».

Tras analizar la documentación obrante en el expediente y teniendo en consideración lo dispuesto anteriormente, se llega a la conclusión de que resulta de aplicación la causa de reelaboración del artículo 18.1 c), ya que no dispone de los medios necesarios para poder llevar a cabo la recopilación de datos solicitados y facilitar la información solicitada obligaría la Entidad a la elaboración de un informe creado ad hoc, al no disponer de la información en el nivel de desagregación solicitado.

En conclusión, la reclamación debe ser desestimada por ser necesaria una acción previa de reelaboración, prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, para poder facilitar la información solicitada por la reclamante, así como por concurrir los límites del artículo 14.1 letras h) y j) LTAIBG.

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]

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: JESÚS MARÍA GONZÁLEZ GARCÍA - ***2050**
Fecha: 2026.08.14 01:53

La autenticidad de este documento se puede comprobar en
<https://gestiona.comunidad.madrid/cst>
mediante el siguiente código seguro de verificación: