

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 23 de junio de 2023, [REDACTED] formuló una reclamación ante el extinto Consejo de Transparencia y Participación al amparo de 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).

Manifiesta el reclamante no estar de acuerdo con la Resolución de fecha 22 de junio de 2023 de la Coordinación del Distrito de Carabanchel en respuesta a su solicitud de acceso a la información pública presentada el día 26 de mayo de 2023 ante el Ayuntamiento de Madrid. En la mencionada Resolución, se inadmitió la solicitud en virtud del artículo 18.1.c), por lo que no se concedió el acceso a la siguiente información solicitada por el reclamante:

«Relación de locales comerciales convertidos en espacio habitacional en el ámbito del Barrio de [REDACTED] delimitado por [REDACTED]. Relación de los mismos en que la obra de conversión a espacio habitacional ha sido inspeccionada por el Ayuntamiento»

SEGUNDO. Consta en el expediente que el extinto Consejo de Transparencia y Participación admitió a trámite la reclamación el 17 de septiembre de 2023 y solicitó a la Coordinación del Distrito de Carabanchel la remisión de un informe completo con las alegaciones que considerase oportunas, en el que esta manifiesta lo siguiente:

«PRIMERO: Dicha Resolución se motivó en el informe emitido por el Servicio Jurídico del Distrito de Carabanchel que indicaba lo siguiente:

“La solicitud que nos ocupa se ha asignado al Distrito de Carabanchel dado que, en aplicación del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 25 de julio de 2019 por el que se determina la organización y competencias de los Distritos (modificado por nuevos Acuerdos de 22 de julio y 28 de diciembre de 2022), se establece como competencia del Concejal Presidente, entre otras, las de tramitar y resolver las solicitudes de licencias urbanísticas que se presenten para desarrollar actuaciones urbanísticas en suelo urbano... así como emitir, cuando proceda, el acto de conformidad, certificación, aprobación o autorización administrativa o cualquier otra resolución que corresponda en cada caso en los supuestos contemplados en el artículo 28 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, así como respecto de las actuaciones previstas en el apartado 5.º 1.3 sujetas a declaración responsable.

En dicho Acuerdo también se contempla como competencia de la Coordinación del Distrito correspondiente, supuestos relativos a: Comprobar las declaraciones responsables urbanísticas que se presenten para desarrollar actuaciones, en los supuestos previstos en el apartado 4.º 2.4 a) del Acuerdo al que nos referimos o comprobar las declaraciones responsables urbanísticas que se presenten para desarrollar actuaciones en los procedimientos iniciados en el ejercicio de sus competencias, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid.

Si bien es cierto que, a día de hoy, la competencia para tramitar licencias urbanísticas o títulos habilitantes para realizar un cambio de uso de local comercial a vivienda, radica en el Concejal/a o Coordinador/a de los Distritos, hay que tener en cuenta la normativa a aplicar y, fundamentalmente, la herramienta informática que el Ayuntamiento de Madrid utiliza para la tramitación del correspondiente expediente (solicitud de licencia o presentación de declaración responsable, tras la modificación de la ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid realizada por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid).

El art. 151 de la citada Ley del Suelo contempla la figura de la Declaración Responsable Urbanística como “el documento en el que el interesado manifiesta bajo su responsabilidad, de forma clara y precisa que la actuación urbanística que pretende realizar cumple con los requisitos exigidos en la normativa urbanística y sectorial aplicable a dicha actuación, que dispone de la documentación acreditativa del cumplimiento de los anteriores requisitos y que la pondrá a disposición del ayuntamiento cuando le sea requerida, comprometiéndose a mantener dicho cumplimiento durante el tiempo que dure la realización del acto objeto de la declaración”.

En aplicación de la citada normativa el Ayuntamiento de Madrid aprobó la Ordenanza 6/2022 de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, que establece en su Anexo II que serán objeto de Declaración Responsable todas las actuaciones urbanísticas que deban ser objeto de intervención municipal y no estén incluidas en el control por licencia. Es decir, que toda aquella actuación urbanística que no requiera para su ejecución y posterior control por la Administración de la tramitación de una licencia urbanística se podrá tramitar con la presentación de una Declaración Responsable.

Hasta la entrada en vigor de la Ordenanza 6/2022, se venía aplicando la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas de 23 de diciembre de 2004 (modificada en abril del año 2014), y que contemplaba otros procedimientos diferentes para la ejecución y control de actos de uso del suelo y la edificación; y con anterioridad, el Ayuntamiento contaba con la Ordenanza Especial de Tramitación de Licencias y Control Urbanístico de 29 de julio de 1997.

Por lo tanto, para poder dar cumplida contestación a la solicitud de acceso a información pública que nos ocupa, deberíamos conocer el número de solicitudes de licencias urbanísticas presentadas en el Distrito para llevar a cabo una obra de acondicionamiento o reforma de local para realizar un cambio de uso a vivienda, así como el número de declaraciones responsables presentadas con la misma finalidad (teniendo en cuenta la ordenanza municipal de aplicación dependiendo del momento en el que se presentaran), y cuántas de esas solicitudes y presentaciones llegaron a término con un decreto concediendo la licencia o una resolución declarando su conformidad con la normativa de aplicación.

Resulta evidente que, cuantificar todo ello, es materialmente imposible, dado que se carece de los medios disponibles, tanto de carácter personal como técnico, para poder facilitar la contestación, por cuanto que no hay una base informática de la que poder obtener los datos solicitados (teniendo en cuenta la modificación normativa operada a lo largo de los años, así como la modificación de los medios técnicos para su tramitación), lo que supondría la realización de una labor manual ardua y costosa, por cuanto exigiría comprobar en edificio por edificio del Barrio de [REDACTED] de Madrid, los cambios efectuados en originales locales con uso diferente al residencial.

Con independencia de lo anteriormente expuesto, hay que añadir que para que una vivienda tenga la condición de “turística”, es la Comunidad Autónoma la que establece los requisitos y tramitaciones que los propietarios de las viviendas deben seguir, aparte de legislación sectorial, en su caso, que excede de la competencia municipal (estas normativas, en líneas generales, van relacionadas con los aspectos urbanísticos que ha de reunir el inmueble (como el acceso directo desde la vía pública), las instalaciones (aire acondicionado, wifi), los servicios que ofrece (información turística de la zona, disponibilidad de hoja de reclamaciones, necesidad de disponer de un teléfono de asistencia 24 horas), etc.

Es decir, habría que cuantificar qué licencias urbanísticas o declaraciones responsables habrían resultado con informe favorable, y qué condiciones o prescripciones establece cada una.

En consecuencia, y a la vista de lo expuesto, este Servicio Jurídico considera que la solicitud de la solicitud de acceso a información pública presentada por [REDACTED] debe resolverse inadmitiéndola, por encontrarnos ante uno de los supuestos del art. 18 de la LTAIP.”

SEGUNDO: De conformidad con lo anteriormente expuesto, este órgano se reitera en el contenido del informe transcrito, y en base a lo manifestado solicita se tenga por presentado en tiempo y forma el presente escrito de Alegaciones ante el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, a fin de que sean admitidas para resolver la reclamación presentada por [REDACTED].»

CUARTO. Con fecha de 18 de octubre de 2023, el extinto Consejo de Transparencia y Participación, mediante un correo electrónico, dio traslado de la documentación al reclamante y le confirió un trámite de audiencia para efectuar alegaciones. El mismo día, el reclamante envió un correo electrónico con las siguientes alegaciones:

«He recibido el correo. Mantengo en todo lo anteriormente expuesto y solicitado».

QUINTO. Con fecha 7 de marzo de 2025 este nuevo Consejo confirió el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, concediendo al reclamante un plazo máximo de quince días para que presente alegaciones. Consta en el expediente acuse de recibo de la notificación telemática aceptada por el reclamante con fecha de 10 de marzo de 2025:

«Buenos días, en relación a sus cuatro notificaciones del 10 de marzo de 2025, en concreto:

No DE EXPEDIENTE: [REDACTED]

No DE EXPEDIENTE: [REDACTED]

No DE EXPEDIENTE: [REDACTED]

No DE EXPEDIENTE: [REDACTED]

De acuerdo a mis notas, manifiesto que no se ha recibido la información solicitada.»

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.

Asimismo, establece la disposición transitoria única de la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid, que las reclamaciones en materia de acceso a la información pendientes de resolución a 22 de mayo de 2024, fecha del nombramiento del Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, serán resueltas por este Consejo.

SEGUNDO. Al haber sido la reclamación interpuesta ante el anterior Consejo sin que este hubiera dictado resolución expresa, ya había operado el efecto desestimatorio del silencio a la fecha de entrada en funcionamiento de este nuevo Consejo de Transparencia y Protección de Datos. No obstante, el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

TERCERO. De la documentación existente en el expediente, podría extraerse que la reclamación no habría sido formulada por el interesado dentro del plazo establecido en el artículo 48 de la 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».

De acuerdo con el correo electrónico de reclamación ante el extinto Consejo, la notificación de la resolución de inadmisión dictada por la Coordinación del Distrito de Carabanchel habría sido notificada al interesado el día 23 de junio, misma fecha de comparecencia ante el extinto Consejo. Su reclamación sería, por tanto, prematura, al comenzar a computarse el plazo para interponerla a partir del día siguiente de la notificación.

CUARTO. El reclamante exige la remisión por parte del Ayuntamiento de Madrid de una relación de locales comerciales convertidos en espacios habitacionales en un ámbito territorial específico, pero sin acotar en ningún momento un marco temporal.

Tras la entrada en vigor de la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid¹, las actuaciones en materia de urbanismo que no requieran para su ejecución y posterior control una licencia podrán tramitarse mediante la presentación de una Declaración Responsable Urbanística.² Hasta entonces, fueron de aplicación la Ordenanza Municipal de 23 de diciembre de 2004 de Tramitación de Licencias Urbanísticas y, previamente, la Ordenanza Especial de 29 de julio de 1997 de Tramitación de Licencias y Control Urbanístico; ambas previsoras de procedimientos diferentes al vigente.

¹ Disponible en:

https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2023_149.pdf?idNormativa=e33fa9913813d810VgnVCM1000001d4a900aRCRD&nombreFichero=ANM2023_149&cacheKey=29

² Las actuaciones sujetas a la referida Declaración pueden consultarse en el Anexo II de la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril.

Para poder aportar al reclamante la información que demanda, el Ayuntamiento debería conocer el número de solicitudes de licencias urbanísticas relativas a las obras por las que un local comercial se acondiciona para ser utilizado como vivienda; el número de declaraciones responsables presentadas exclusivamente con esa finalidad; las solicitudes que culminaron en la concesión de una licencia; las resoluciones que hubieran declarado la conformidad de una declaración responsable con la legislación vigente; así como las prescripciones establecidas por cada licencia o declaración. Todo ello teniendo en cuenta las especificidades previstas en cada Ordenanza de aplicación según el momento de presentación de las solicitudes o declaraciones y su diversidad de formatos; así como su extenso límite temporal.

En este caso, para poder confeccionar la relación que exige el reclamante, habría que dar a la información un nuevo tratamiento, por lo que, de acuerdo con el Criterio Interpretativo 007/2015 dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, estaríamos ante un claro supuesto de reelaboración de la información. 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 Madrid, ya que no existe una base de datos informática en la que consten todos los datos relativos a licencias y declaraciones que exige el reclamante. Tal y como dictó el Tribunal Supremo en su Sentencia 1256/2021, de 25 de marzo³, 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 enero⁴, 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 Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución 163/2021⁵ del 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 en persona todas las actuaciones urbanísticas llevadas a cabo en los locales del ámbito territorial referido en la solicitud desde que hubiera registros, 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 Madrid de la solicitud de acceso a la información del reclamante, al estimar que concurre la causa prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIPBG), ya que la información solicitada requiere no solo una clara reelaboración, sino también una actuación materialmente imposible por parte de la Administración.

³ Disponible en: <https://vlex.es/vid/864483740>

⁴ Disponible en: https://redtransparenciayparticipacion.es/?get_group_doc=9/1650881547-SAN_359_2022.pdf

⁵ Disponible en: <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/dam/jcr:89aaade3-48de-45a0-a2e0-754d68178d72/R-0163-2021.pdf>

QUINTO. 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 las actuaciones urbanísticas referidas 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. Por ello, este Consejo estima que la solicitud presentada por el reclamante puede ser catalogada de abusiva.

En la motivación voluntaria de su solicitud, el reclamante señaló que el objetivo de esta es la denuncia de «los pisos turísticos que presuntamente operan ilegalmente». Sin embargo, la LTAIPBG 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. Por tanto, la finalidad del ejercicio del derecho de acceso a la información en cuestión no podría reconducirse a ninguno de los supuestos previstos en el preámbulo de la LTAIPBG, por lo que la solicitud no estaría justificada con la finalidad de la normativa de transparencia.

Por todo lo expuesto, y de acuerdo con el Criterio Interpretativo 003/2016 dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, este Consejo estima que la solicitud presentada por el interesado es cualitativamente abusiva y, además, no está justificada con la finalidad de la LTAIPBG. Por ello, operaría lo previsto en el artículo 18.1.e) de la mencionada Ley, que señala 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».

Adicionalmente, este Consejo indica al reclamante que existen otros cauces previstos legalmente para la denuncia de las actividades relacionadas con la explotación de pisos turísticos. En el ámbito de la Comunidad Autónoma, existe la figura de las reclamaciones turísticas y, en el caso del Ayuntamiento, se podría recurrir a las peticiones a Disciplina Urbanística o a las denuncias ante la Agencia de Actividades del Ayuntamiento de Madrid; todo ello ajeno al ámbito de actuación de este Consejo.

SEXTO. En su solicitud de acceso, el reclamante demanda del Ayuntamiento de Madrid una «relación de los mismos [locales comerciales convertidos en viviendas] en que la obra de conversión a espacio habitacional ha sido inspeccionada por el Ayuntamiento», con el fin ya mencionado de denunciar los pisos turísticos que operan ilegalmente.

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 urbanístico. 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 urbanística, por ejemplo, al generar situaciones de alerta o provocar cambios en la forma de operar de los propietarios.

La LTAIPBG establece en su artículo 14.1.g) 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 materia urbanística. 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 ello, este Consejo reafirma que sería de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.g) de la LTAIPBG, ya que el acceso a la información relativa a inspecciones de locales referidos por el reclamante podría comprometer las labores de inspección urbanística del Ayuntamiento de Madrid.

En conclusión, a juicio de este Consejo la reclamación debe ser desestimada por las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 apartados c) y e) y por el límite del artículo 14.1.g) de la LTAIPBG; así como por haber sido presentada prematuramente según plazo establecido en el artículo 48 de la LTPCM.

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: 2025.04.29 13:18