

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 5 de noviembre de 2025, 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).

La reclamante manifiesta no estar de acuerdo con la resolución de fecha 29 de octubre de 2025, dictada por el Concejal Delegado del Área de Planificación y Desarrollo Sostenible (Urbanismo, Industria y Vivienda) del Ayuntamiento de San Fernando de Henares, por la que se deniega su solicitud de acceso a la siguiente información pública:

- «- Que me faciliten las licencias de actividad de las tres peñas/asociaciones como principal perjudicada. En caso de no disponer de ellas, un documento que certifique su falta de licencia.
- Que no se permita la actividad en los locales en caso de no tener licencia adecuada a la actividad REAL que realizan.
- Que se sancione a dichas peñas/asociaciones por realizar actividad molesta e irregular.
- Que no se favorezca actividad en estos locales a quienes ya causan un perjuicio vecinal constante».

Junto a la reclamación, aporta la citada Resolución.

SEGUNDO. El 13 de noviembre de 2025 se envía a la 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 al Ayuntamiento de San Fernando de Henares 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 10 de diciembre de 2025 tiene entrada escrito de alegaciones del Ayuntamiento de San Fernando de Henares en las que se manifiesta sobre los siguientes extremos:

- En primer lugar, en relación con la alegación de la reclamante referida a que la denegación de la información dificulta cualquier acción penal o administrativa en relación con este asunto:

«La denegación de la información no impide entablar cualquier otra acción que la reclamante estime pertinente, ni dificulta, en palabras de la reclamante, “denunciar administrativamente a las peñas” puesto que, como expone en su escrito, ya puso en conocimiento del Ayuntamiento las molestias que ocasionan las peñas ubicadas en su Comunidad, ni supone privar de información relevante a la Fiscalía, ya que este Ayuntamiento envió un informe a la Fiscalía de Área de Alcalá de Henares en respuesta al requerimiento de información sobre “la problemática ambiental por ruidos y molestias derivadas de la actividad de peñas municipales en la plaza del Trébol” en las Diligencias de Investigación Preprocesal 1243/25».

«Reiteramos que desde el punto de vista administrativo, la reclamante puede emprender las acciones que estime oportunas, ya que la información solicitada no es un requisito sine qua non para ello, y el Ayuntamiento, en el marco de las competencias establecidas en la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, tiene la facultad de tomar medidas en el ámbito de la protección de la legalidad urbanística. Estas medidas suponen, entre otras actuaciones, requerimientos, investigación, controles, e incluso sanciones de posibles ilícitos administrativos, es decir, actuaciones que no conviene divulgar para no perjudicar el correcto desarrollo de toda investigación de detección de infracciones y, en su caso, la aplicación de sanciones por posibles ilícitos penales, administrativos o disciplinarios».

- En segundo lugar, en relación con la regularización de las licencias de los locales cuya información se solicita:

«Sobre las alegaciones anteriores, cabe traer a colación la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, artículo 193 y siguientes, que atribuye a los Ayuntamientos medidas de protección de la legalidad urbanística en los casos establecidos en la citada norma. Como resultado de la actividad del Ayuntamiento en el ámbito de la protección de la legalidad urbanística, se dispuso la suspensión inmediata de la actividad de una de las peñas situadas en la plaza de Fuente del Trébol, concediéndole el plazo que marca la ley para solicitar la legalización o, en su caso, ajustar los usos a la licencia o declaración responsable. Actualmente, la peña se encuentra en plazo para solicitar la legalización, estando su actividad suspendida y así consta en el acta de inspección de la Policía Local sobre el cumplimiento de la orden de suspensión de la actividad.

Con relación a otra peña, se ha dispuesto iniciar el procedimiento de restauración de la legalidad con suspensión de la actividad y la concesión de dos meses para instar la legalización tal y como establece la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Respecto a la otra peña, se encuentra en fase de tramitación de título habilitante.

Por tanto, no se puede hablar de interferencia por parte del Ayuntamiento cuando ejercita las competencias que por ley le son propias, ni sostener que el Ayuntamiento hace “un claro favor a estas peñas” ya que el Ayuntamiento no puede dejar de instar a la legalización de la actividad, porque sería ir en contra del mandato legal estipulado en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid».

- Y, en tercer lugar, en relación con el derecho de acceso a la información solicitada y su posible limitación:

«Sin embargo, la información solicitada afecta a materias sobre las que actúan los límites recogidos en el artículo 34 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en concreto, el artículo 14.1 apartados e) y g) y el artículo 14.2. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en sus apartados e) y g), el derecho de acceso podrá ser limitado cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos, o disciplinarios, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, así como para el ejercicio de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control».

De lo anteriormente expuesto, se concluye que el acceso de terceras personas a datos investigados puede perjudicar el correcto desarrollo de toda investigación de detección de infracciones y, en su caso, la aplicación de sanciones por posibles ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la resolución número 467/2022 se pronunció con respecto a la previsión del artículo 14.1 e) de la citada Ley de Transparencia indicando que tiene como causa la debida protección que debe aplicarse a los expedientes de carácter penal, administrativo o disciplinario, principalmente mientras están siendo tramitados, de tal manera que, la sanción de las infracciones o ilícitos cuya comisión quede acreditada, no se vea perjudicada por la divulgación de la información asegurando el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción.

Asimismo, resulta de aplicación el artículo 14.1 g) de la Ley de Transparencia según el cual el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

Teniendo en cuenta lo anterior, el hecho de proporcionar la información solicitada puede perjudicar el procedimiento de inspección que se pueda desarrollar y afectar al resultado final en el supuesto de que finalizada la inspección se estuviera a la espera de dictar una resolución final con base en las indagaciones realizadas.

Todo ello implica la limitación de la información solicitada, que en este caso se trata de expedientes iniciados y no finalizados, cuyo conocimiento o difusión por terceras personas puede poner en riesgo la investigación que se pueda desarrollar y en su caso, la sanción de posibles ilícitos penales, administrativos o disciplinarios vulnerando las funciones de vigilancia, inspección y control, quedando, por tanto, sujeta a los límites que se establecen en el artículo 14 de la Ley de Transparencia.

Respecto a lo que debe entenderse por procedimiento en curso se entiende referido a las actuaciones que se realizan desde la incoación del procedimiento administrativo hasta su terminación por resolución definitiva (ya sea expresa o presunta), o bien por la concurrencia de alguna de las circunstancias contempladas en el artículo 84 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por otro lado, tal y como se pronunció el Consejo de Transparencia en la resolución N/REF.: Expte. 2490-2023 "El bien jurídico protegido es asegurar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento administrativo o disciplinario, en la línea de lo establecido en el artículo 3.1. c) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos -que prevé como límite al acceso "la protección de la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades penales"- a fin de evitar que el acceso a la información pueda ser perjudicial a las investigaciones, conducir a la destrucción de pruebas o la sustracción de la acción de la justicia. A estos efectos, resulta relevante el elemento temporal pues, en la medida en que se estén llevando a cabo tales diligencias de investigación en el momento en que se solicita el acceso (como aquí acontece), existe un riesgo cierto de que tales diligencias se entorpezcan o se frustren».

CUARTO. Mediante notificación de fecha 18 de diciembre de 2025, 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.

Según ha quedado acreditado en el expediente, el trámite de audiencia fue notificado el 20 de diciembre de 2025, sin que conste que haya presentado alegaciones en uso del referido trámite.

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 Decreto 90/2025, de 19 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de este Consejo, 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»*.

De este modo, la LTPCM delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de *«formato o soporte»*. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza *«pública»* de las informaciones: (a) que se encuentren *«en poder»* de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *«en el ejercicio de sus funciones»*.

A mayor abundamiento, el derecho a la información, aplicable de forma general a la actividad administrativa, adquiere especial relevancia en el ámbito urbanístico, permitiendo a los ciudadanos ejercer control sobre el cumplimiento de la legalidad, la ejecución de planes y la gestión urbanística. Este derecho incluye la posibilidad de obtener copias o certificaciones de disposiciones o actos administrativos, así como información completa sobre el régimen urbanístico aplicable a parcelas concretas, conforme al artículo 5 letras c) y d) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Asimismo, el artículo 3.1.d) de la Ley Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, señala como principio rector de la ordenación urbanística el de participación ciudadana, garantizando el acceso a los ciudadanos a los documentos que integran los instrumentos de planeamiento y ejecución. La normativa estatal y autonómica reconoce, además, la importancia de la publicidad y transparencia de las actuaciones urbanísticas para garantizar la confianza de los ciudadanos en la gestión pública y permitir el control de la legalidad por parte de los interesados.

En este sentido, la documentación contenida en los expedientes de los procedimientos urbanísticos – como licencias de actividad– debe considerarse información pública, de conformidad con el artículo 5.b) LTPCM, en tanto que estos documentos se encuentran en poder de la Administración y han sido generados en el ejercicio de funciones públicas vinculadas a la ordenación del territorio y la actividad urbanística. La jurisprudencia y la doctrina refuerzan este principio, reconociendo que la información relativa a actuaciones urbanísticas y obras municipales constituye información pública siempre que haya sido producida, recibida o custodiada por la Administración en el marco de sus competencias.

La reclamante solicita los siguientes extremos:

1. Acceso a las licencias de actividad de tres peñas/asociaciones ubicadas en la Plaza Fuente del Trébol, 2.
2. No permitir la actividad en los locales en caso de no tener licencia adecuada a la actividad que realizan.

3. Sancionar a dichas peñas/asociaciones por realizar actividad molesta e irregular.
4. No favorecer la actividad en estos locales.

Respecto de las pretensiones 2, 3 y 4 de la reclamante, en estos casos, este Consejo no puede entrar a resolver el fondo del asunto por resultar ajeno a la noción de información pública, pues la reclamante pretende que este Consejo inste al Ayuntamiento de San Fernando de Henares que no permita la actividad de las peñas/asociaciones, sancionándolas y no favoreciendo su actividad. Tal pretensión no encaja en la noción de «*información pública*» sino que constituye una solicitud de ejercicio de potestades administrativas y de control.

Procede aclarar que la petición formulada por la reclamante evidencia cierta confusión respecto del alcance del procedimiento de reclamación en materia de transparencia y de las funciones que la Ley atribuye a este Consejo. Conforme a los artículos 47 y siguientes LTPCM, el objeto de este procedimiento se limita estrictamente a revisar la legalidad de la actuación del Ayuntamiento en relación con la solicitud de acceso presentada, atribuyendo el artículo 77.1.a) LTPCM a este Consejo «*[l]a resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expesos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley*».

De conformidad con las disposiciones anteriormente referidas y, en particular, en atención a lo dispuesto en los artículos 47.1 y 50.2 LTPCM, la competencia de este Consejo únicamente puede extenderse a revisar la legalidad de la actuación del Ayuntamiento de San Fernando de Henares en materia de acceso a la información pública. Por lo tanto, en este punto, deben desestimarse las pretensiones de la interesada relativas a los puntos segundo, tercero y cuarto de su solicitud.

Por otro lado, respecto de la primera pretensión, la reclamante solicita el acceso a las licencias de actividad de tres peñas ubicadas en la cercanía de su domicilio. Tal extremo puede subsumirse en la noción de información pública por cuanto son documentos que se encuentran en poder del Ayuntamiento de San Fernando de Henares y que han sido recabados por el mismo en el ejercicio de sus funciones, derivada de su facultad de inspección urbanística prevista en el artículo 190 de la Ley 9/2001, de 17 de julio.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

Como señala la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) RA CTBG 0065/2025, de 14 de febrero de 2025, «*es preciso tener en cuenta que el derecho de acceso a la información pública se trata de un derecho que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como ha recordado en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558)*».

CUARTO. La reclamación trae causa de la disconformidad de la reclamante ante la resolución de denegación del acceso a la información solicitada por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares de fecha 29 de octubre de 2025.

El Ayuntamiento de San Fernando de Henares motiva su negativa a conceder a la reclamante las licencias de actividad de tres locales solicitadas aludiendo la existencia, en ese momento, de diligencias de investigación pre-procesales, que afectaban a los locales referidos y la actividad desarrollada por sus peñas/asociaciones en los mismos, aplicando por ello el límite al derecho de acceso a la información previsto en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG):

«A este respecto, la información solicitada se corresponde con los hechos que están siendo objeto de investigación por la Fiscalía de Área de Alcalá de Henares en Diligencias de Investigación pre-procesales 1243/2025.

Por consiguiente, al haberse iniciado diligencias de investigación por parte de la Fiscalía de Área de Alcalá de Henares, el hecho de que terceras personas accedan a información relativa a una actuación denunciada puede afectar a las indagaciones y provocar disfunciones al divulgar la información a la que se pretende acceder, perjudicando el correcto desarrollo de la investigación».

La Ley 10/2019, de 10 de abril, dispone en su artículo 34 que *«[e]l derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser limitado o denegado en los supuestos previstos en la normativa de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado»*. Esta previsión supone una remisión directa a los límites previstos en la legislación básica estatal comprendidos en el artículo 14 LTAIBG.

En vista de lo anterior, conviene analizar si la entrega del citado expediente podría incurrir en el límite de acceso a la información pública previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG. El precepto indica que *«[e]l 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»*.

Este límite previsto en la ley tiene como fin la protección de intereses de naturaleza pública como son la prevención, investigación y sanción de este tipo de ilícitos. El bien jurídico protegido es asegurar el buen fin de todos los actos de investigación que se pueden llegar a realizar en la fase de instrucción de un proceso penal, administrativo o disciplinario. Este límite no protege los derechos o intereses de las personas investigadas, sino las actividades administrativas de prevención, investigación o sanción de las infracciones.

A juicio de este Consejo, esta circunstancia es relevante desde la perspectiva de la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIPBG. En aplicación al caso concreto de las consideraciones anteriores, es ilustrativa la citada Resolución del CTBG R/70/2023, de 20 de julio, en la que se desestimó la reclamación frente a una resolución que denegaba el acceso a determinadas actuaciones previas derivadas por aplicación del citado límite del artículo 14.1.e) LTAIPBG. En ese caso, fue determinante de la aplicación de dicho límite el hecho de que la solicitud de acceso a las actuaciones previas se formulase en un momento en el que todavía se hallaban en curso las investigaciones sobre las posibles infracciones. Por otra parte, cabe resaltar la Sentencia del TSJ de Galicia, de 2 de julio de 2021 (núm. rec. 7403/2020) y la Resolución del CTBG R/788/2021, de 26 de julio, en las que se consideró que procedía dar acceso a las actuaciones previas solicitadas, ya que, en el momento de formularse las solicitudes consideradas, ya habían finalizado las investigaciones correspondientes a los hechos que dieron lugar al desarrollo de dichas actuaciones previas.

A juicio de este Consejo, la entrega de las licencias de actividad de los tres locales asociados a las peñas/asociaciones a la reclamante podría entrar en un conflicto con la labor realizada por la fiscalía en la investigación de los presuntos ilícitos. Una investigación que, como manifiesta la reclamante en su escrito de reclamación ha avanzado su curso, abriéndose diligencias de investigación nº 109/2025.

QUINTO. Asimismo, el Ayuntamiento de San Fernando de Henares en su escrito de alegaciones invoca la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.g) LTAIBG. El mismo establece que *«[e]l derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: [...] g) las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control»*.

La limitación legal a la que se ha hecho referencia no opera de forma automática, ipso iure, pues es preciso efectuar un previo juicio de proporcionalidad antes de estimar o denegar el acceso la información pública solicitada, en virtud de lo dispuesto por el apartado segundo del artículo 14 de la Ley 19/2013 y, en su desarrollo, por el artículo 34 de la Ley 10/2019 en su apartado segundo.

La solicitud de acceso a las licencias de actividad puede encontrarse con el límite anteriormente señalado. Este Consejo comparte el criterio mantenido por el Ayuntamiento de que el acceso a la información solicitada podría entorpecer la labor inspectora llevada a cabo por el Ayuntamiento, poniendo en riesgo la eficacia de los mecanismos de control de la autoridad municipal, así como la actuación de la fiscalía.

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.

El Ayuntamiento ha justificado debidamente que la denegación de acceso a la información no supone obstáculo al legítimo derecho de la reclamante de ejercitar las vías de acción que resulten procedentes, pudiendo interponer denuncias tanto por la vía administrativa como por la penal, como se desprende del hecho de que, en el momento de interposición de la reclamación ya se haya abierto en la Fiscalía las mencionadas Diligencias de investigación nº 109/2025.

En conclusión, este Consejo aprecia la aplicación de los límites previstos en el artículo 14.1. apartados e) y g), por cuanto la fiscalía está investigando en la actualidad la actividad de los locales de los que se solicita las licencias de actividades.

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: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA
Fecha: 2026.04.13 14:58