

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 14 de enero de 2025 tuvo 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 (en adelante, LTPCM).

El reclamante manifestaba no estar conforme con el contenido de la Resolución de la Dirección General de Turismo y Hostelería de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte por la que inadmitió su solicitud de acceso a la información pública presentada el 13 de noviembre de 2024. En ella, se solicitaba lo siguiente:

«Con fecha 30 de septiembre de 2020, se creó una instrucción dentro de la Dirección General de Turismo de la Consejería de Turismo de la Comunidad de Madrid, donde se daban instrucciones y se dictaban pautas de carácter general, a los órganos administrativos y personal al servicio de la administración dedicada a la inspección de alojamientos turísticos en la CAM. En la misma se especificaban varios periodos temporales en virtud de los cuales debía exigirse licencia urbanística o no, a las viviendas de uso turístico, en función de la fecha de su declaración responsable en materia de turismo.

Siendo un documento elaborado por la administración pública, debe primar el derecho de los ciudadanos al acceso, conforme los arts. 12 y 22 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y 33 Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

Igualmente, se solicita acceso a cualquier otro documento donde se hayan plasmado los criterios de los servicios de inspección de la DG de Turismo de la CAM, entre los años 2014 y 2023, en relación con la exigibilidad de licencia urbanística a las viviendas de uso turístico (VUTs)»

SEGUNDO. El día 23 de enero de 2025 se envió al reclamante la comunicación de inicio del procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

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

TERCERO. En uso del trámite de audiencia conferido, la entidad reclamada envió a este Consejo un escrito de alegaciones firmado el 13 de febrero de 2025. En él, la Dirección General de Turismo y Hostelería señaló, en síntesis, lo siguiente:

1. Respecto de la petición relativa a la Instrucción del 30 de septiembre de 2020: la entidad reclamada indica que no existe tal documento y que, por tanto, no se puede facilitar. En relación con esto, se señala la existencia de una nota orientativa de carácter interno de naturaleza no vinculante y que, de ser este el documento que solicita el reclamante, sería de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIPBG).

2. En relación con la petición relativa a los documentos en los que se hayan plasmado los criterios de los servicios de inspección autonómica de turismo en relación con la exigibilidad de licencia urbanística a las viviendas de uso turístico entre los años 2014 y 2023: la Dirección General de Turismo y Hostelería indica que sus criterios son únicamente la normativa vigente, así como las sentencias judiciales en la materia. Asimismo, señala que las competencias urbanísticas son de titularidad municipal.

CUARTO. Mediante notificación de la Secretaría General de este Consejo, de fecha 17 de febrero de 2025, se dio traslado de las alegaciones al reclamante y se le confirió el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC con un plazo máximo de diez días para que presentara alegaciones. Ese mismo día tuvo entrada el escrito de alegaciones del reclamante en el que manifestaba, en síntesis, que «lo solicitado por esta parte SÍ existe» y que no concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIPBG, precepto que el reclamante considera utilizado por las Administraciones Públicas como «mera excusa para no facilitar el acceso a un documento que existe».

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. El mismo artículo, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

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

TERCERO. En su solicitud, el reclamante pedía acceder a una Instrucción de 30 de septiembre de 2020 elaborada por la Dirección General de Turismo y Hostelería «donde se daban instrucciones y se dictaban pautas de carácter general, a los órganos administrativos y personal al servicio de la administración dedicada a la inspección de alojamientos turísticos en la CAM». Asimismo, el reclamante indica que en esta Instrucción «se especificaban varios periodos temporales en virtud de los cuales debía exigirse licencia urbanística o no, a las viviendas de uso turístico, en función de la fecha de su declaración responsable en materia de turismo».

En la Resolución impugnada, la Dirección General de Turismo y Hostelería reclamada inadmitió la solicitud de acceso a la información, ya que esta nunca ha «elaborado –ni tiene competencia para ello– una Instrucción, como tal, en la que se dictan pautas de actuación en relación a la fecha de exigencia de las licencias urbanísticas municipales».

El artículo 5.b) LTPCM indica que se entiende por información pública «los contenidos o documentos, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones». Si atendemos a este concepto, la no existencia de la Instrucción a la que se refiere el reclamante haría imposible incardinarla en el concepto de información pública.

CUARTO. La Dirección General de Turismo y Hostelería señala la existencia de «una nota orientativa, de carácter no vinculante, y, en todo caso, de naturaleza y uso interno», documento que el reclamante podría haber confundido con la Instrucción de 30 de septiembre de 2020 mencionada en su solicitud.

Según indica el Criterio Interpretativo 006/2015, dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

«[...] una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.»*

Este Consejo comparte las tesis expuestas por la Dirección General de Turismo y Hostelería y estima que el documento interno solicitado por el reclamante sería de naturaleza auxiliar o de apoyo, ya que este ha cobrado la forma de una nota que no es ni vinculante ni preceptiva; y tampoco habría sido necesaria para la motivación de ningún tipo de decisión final.

Por todo ello, a juicio de este Consejo la reclamación debe ser desestimada por la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIPBG, al menos en todo lo relativo al acceso a la nota orientativa.

QUINTO. En su solicitud de acceso, el reclamante pedía el «acceso a cualquier otro documento donde se hayan plasmado los criterios de los servicios de inspección de la DG de Turismo de la CAM, entre los años 2014 y 2023, en relación con la exigibilidad de licencia urbanística a las viviendas de uso turístico (VUTs)». La entidad reclamada indica, en relación con esta petición, que «no existen, ya que hay que atenerse y es de aplicación la normativa en vigor».

En este caso, hay que distinguir entre las competencias autonómicas y las municipales. El artículo 26.1.21º de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid reconoce a esta las competencias de «promoción y ordenación del turismo», competencia asumida al amparo del artículo 148.1.18º de la Constitución.

Para su labor, los servicios de inspección de la Dirección General de Turismo y Hostelería están a lo dispuesto en la normativa vigente en materia de turismo. Así, su criterio de actuación general vino fijado por el Decreto 29/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los Apartamentos Turísticos y las Viviendas de uso Turístico de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 84 de 12 de abril de 2019). En su artículo 5.1 se establece que «los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico deberán cumplir las normas sectoriales aplicables a la materia, concretamente las normas de seguridad, urbanismo, accesibilidad, sanidad, medio ambiente y propiedad horizontal».

Por lo que respecta a las competencias municipales, otorgar las licencias urbanísticas a las viviendas de uso turístico sería una competencia asumida por las corporaciones locales. Así, en el municipio de Madrid se deberá disponer de la preceptiva licencia urbanística de actividad y funcionamiento, conforme al Anexo I de la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid y conforme al Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje, de 27 de marzo de 2019; así como según lo dispuesto en el Plan General de Ordenación Urbana, en concreto a sus normas urbanísticas de 1997 y a los acuerdos en el marco de sus comisiones de seguimiento. En relación con el ejercicio del resto de municipios, se tendría que consultar con los respectivos Ayuntamientos la normativa sectorial municipal aplicable en materia de licencias y viviendas de uso turístico.

De hecho, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sentencia 256, de 7 de mayo de 2021, ya se pronunció en esta misma línea:

«Es la Comunidad Autónoma la que, al amparo de la competencia asumida en el marco del artículo 148.1.18º de la Constitución y con arreglo al artículo 26.1. 21º del Estatuto de Autonomía, establece las distintas modalidades de alojamiento turístico, rigiéndose, cada una de ellas, por su normativa específica.

-Por su parte, es al Ayuntamiento de Madrid al que compete, en el ejercicio de la potestad de planeamiento y en lo que aquí interesa, regular la tipología de los usos (artículo 7.2.2 de las NN.UU) o el régimen de interrelación de los mismos (artículo 7.2.3).

Por ello, la intervención normativa municipal, en uso y ejecución de las competencias urbanísticas que le son propias, no puede ofrecer dudas.»

Así, y en virtud del principio de legalidad de la potestad sancionadora previsto en el artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, este Consejo estima que los criterios que rigen las actuaciones inspectoras en materia de turismo en la Comunidad de Madrid son aquellos previstos por las normas con rango legal y por las sentencias judiciales.

Así, este Consejo entiende que no es posible estimar la petición del reclamante relativa a «cualquier otro documento donde se hayan plasmado los criterios de los servicios de inspección de la DG de Turismo de la CAM, entre los años 2014 y 2023, en relación con la exigibilidad de licencia urbanística a las viviendas de uso turístico» por tres motivos. En primer lugar, porque la labor inspectora de la Comunidad de Madrid se rige por la normativa legal aplicable en materia de turismo (y no por criterios internos). En segundo lugar, porque no es competencia de la Dirección General de Turismo y Hostelería dictar criterios en relación con la exigibilidad de licencias urbanísticas (que sería una competencia municipal). Por último, y como consecuencia de lo anterior, estos documentos en los que se plasman criterios de inspección no existen, por lo que no podrían encajar en el concepto de información pública de acuerdo con el artículo 5.b) LTPCM.

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

RESUELVO

DESESTIMAR la reclamación interpuesta 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: 2025.06.11 09:26