

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 23 de agosto 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).

El reclamante manifiesta que no ha recibido respuesta a su solicitud presentada el día 24 de julio de 2025 ante la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid, por la que solicitaba acceso a la siguiente información:

«Se solicita información sobre las actuaciones llevadas a cabo por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid para restituir el dominio público de la vía pecuaria [REDACTED]» y se solicita información sobre el posible expediente sancionador, teniendo en consideración lo solicitado en el escrito con número de registro REGAGExxxxxx.»

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

SEGUNDO. El 15 de septiembre de 2025 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 Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC, remita informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formule las alegaciones que considere oportunas.

TERCERO. Con fecha 29 de septiembre de 2025 tiene entrada escrito de alegaciones de la Consejería en las que, en síntesis, manifiesta lo siguiente:

«Primero. [...] En este escrito no se hace ninguna mención a la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, por lo que es un expediente sujeto a la Ley de procedimiento administrativo en el que se sigue el orden de incoación habitual, por orden de recepción.

[...]

El artículo 5.4 del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid, recoge que «La comunicación de un órgano que tenga atribuidas facultades de inspección, la petición razonada de iniciación de un procedimiento sancionador o la presentación de una denuncia no vinculan al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, si bien éste deberá comunicar a los órganos que hubieran formulado la comunicación o la petición los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento y, respecto a los denunciantes, se les comunicará la iniciación o no del mismo.»

De conformidad con lo expuesto, el tipo de infracciones que denuncia el interesado prescriben a los 3 años, teniendo el denunciante el derecho a ser informado de la iniciación o no del procedimiento sancionador, estando en plazo para dar cumplimiento a lo recogido en este precepto legal.

Segundo. El interesado manifiesta que con fecha 24 de julio de 2025 presentó escrito con número de registro REGAGEXXXXXXX, solicitando información sobre las actuaciones llevadas a cabo por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid para restituir el dominio público de la vía pecuaria [REDACTED] " al amparo de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

El documento al que hace referencia el interesado no ha tenido entrada en esta Dirección General hasta el día 19 de septiembre de 2025, por lo que se procederá a dar contestación al mismo en el menor plazo posible.»

CUARTO. Mediante notificación de fecha 2 de octubre de 2025, se da traslado de las alegaciones a la persona 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 3 de octubre 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 (en adelante, 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. Establece el artículo 48 LTPCM que la reclamación 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.

En relación con lo anterior, el artículo 29 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), dispone que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos.

En el presente caso, la solicitud de acceso se presentó el día 24 de julio de 2025. Por tanto, el plazo veinte días hábiles del que dispone el órgano obligado a facilitar la información, según establece el artículo 42.1 LTPCM, finalizó el 25 de agosto de 2025. Al no haber dictado resolución expresa el órgano informante, los efectos del silencio desestimatorio se producen el día 26 de agosto de 2025, siguiente al vencimiento del citado plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42.3 LTPCM.

No obstante, con el fin de garantizar una mejor resolución del asunto y en aras de una interpretación más exhaustiva del caso, se procede a entrar en el fondo del mismo, con el objeto de analizar y resolver adecuadamente la cuestión planteada.

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.

Por tanto, para la resolución de la presente reclamación se debe, en primer lugar, analizar si la información solicitada sería subsumible en la noción de información pública en los términos previstos en el artículo 5.b) LTPCM. Y, en segundo lugar, si concurre alguna de las limitaciones que pudieran condicionar el acceso a la información solicitada, ya sea por la aplicación de los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) o, en su caso, por alguna causa de inadmisión del artículo 18 LTAIBG, en los términos legalmente establecidos.

La reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide acceso a la siguiente información:

1. Información sobre «las actuaciones llevadas a cabo por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid para restituir el dominio público de la vía pecuaria [REDACTED]».
2. «Información sobre el posible expediente sancionador», si lo hubiera, en relación con los hechos denunciados.

CUARTO. En primer lugar, se analiza si la primera solicitud: «informar de las actuaciones llevadas a cabo por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid para restituir el dominio público de la vía pecuaria [REDACTED]», puede subsumirse en la noción de información pública y, en su caso, si concurre alguna causa de inadmisión o límites previstos en la normativa.

El reclamante solicita que le informen de las actuaciones llevadas a cabo en la materia por la Consejería. Esta solicitud no se dirige a la identificación y entrega de documentos concretos que obren en poder de la Administración, sino que se formula en términos de informar de la actuación llevada a cabo por el órgano competente para la restitución del dominio público pecuario.

Por tanto, la pretensión del reclamante es que la Administración confeccione un documento «ad hoc» en el que se haga una relación de todas las actuaciones que se han llevado a cabo, sin delimitar la información solicitada a un documento o documentos preexistentes.

Salvo que existiera un expediente concreto de restitución del dominio público de la vía pecuaria [REDACTED], la elaboración de un documento «ad hoc» podría incurrir en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG. En concreto, este artículo señala que se inadmitirán a trámite aquellas solicitudes «relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración».

De acuerdo con el Criterio Interpretativo CI 007/2015, dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la reelaboración *«puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que reciba la solicitud, deba: a) elaborarse expresamente para dar respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada»*.

En consecuencia, en una primera aproximación, el artículo 18.1.c) LTAIBG 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.

Este Consejo aprecia que facilitar al interesado la información, en caso de encontrarse la misma dispersa, implicaría la consulta ad hoc de varias fuentes de información para, después, proceder con diversos trabajos de análisis y compilación. 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 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 lo Contencioso-Administrativo nº 2, de 25 de abril de 2016).

En este sentido, 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».

De modo que, a juicio de este Consejo, si la información solicitada no se encuentra compilada en un único expediente, se encontraría justificada la concurrencia de la acción previa de reelaboración, ya que en este caso se trataría de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada mediante una labor consistente en recabar, ordenar, sistematizar y, finalmente, adaptar dicha información para su ulterior divulgación.

Sin embargo, con todo lo anterior, este Consejo no tiene información suficiente, para considerar correcta o no la aplicación de la causa de inadmisión por reelaboración prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

QUINTO. En segundo lugar, el reclamante solicita «información sobre el posible expediente sancionador».

Un expediente sancionador, al tratarse de información elaborada por la Administración en el ejercicio de sus funciones, concretamente en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora, sería subsumible en la noción de información pública en los términos previstos en el artículo 5.b) LTPCM.

Por tanto, como se ha señalado en el fundamento jurídico tercero, se debería conceder el acceso al expediente sancionador solicitado salvo que concurra alguna de las limitaciones que pudieran condicionar el acceso a la información solicitada.

Por un lado, se deberá valorar si el expediente sancionador contiene datos personales. En caso afirmativo, de acuerdo con el artículo 35 LTPCM, se estará a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, general de protección de datos, en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y en la legislación básica reguladora del derecho de acceso a la información pública. De tal forma que se deberá realizar una ponderación de los datos personales, sobre todo si estos datos entran en la categoría de especialmente protegidos, tomando en consideración los criterios establecidos en el artículo 15 LTAIBG.

Y, por otro lado, el artículo 14 LTAIPBG recoge los límites que atienden al equilibrio necesario entre la transparencia y la protección de otros bienes e intereses, públicos o privados, que pueden estar presentes en cada caso concreto. El citado artículo establece que el derecho de acceso podrá ser limitado, entre otros, cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (art. 14.1.g) LTAIPBG).

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 los documentos resultantes de un procedimiento sancionador puede encontrarse con el límite anteriormente señalado. El acceso al expediente podría revelar información esencial relativa a la potestad sancionadora desempeñada por la Consejería.

Sin embargo, a pesar de lo señalado anteriormente, este Consejo no tiene elementos de juicio suficiente para valorar si en caso de que, efectivamente exista un procedimiento sancionador, habría de negarse el acceso al mismo por la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.g) LTAIBG. Como se ha señalado anteriormente, este límite no opera de forma automática, ipso iure, y sería preciso efectuar un previo juicio de proporcionalidad.

En base a lo anterior este Consejo considera que procede desestimar la reclamación por la causa expresada en el fundamento jurídico segundo, sin perjuicio de la contestación que el órgano competente ha anunciado que emitirá en relación a la segunda petición.

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

RESUELVO

DESESTIMAR la reclamación 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: 2026.02.06 09:23