

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 31 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 4747 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 de acceso a la información pública presentada el día 26 de julio de 2025 ante el Ayuntamiento de Torres de la Alameda, por la que solicitaba acceso a la siguiente información:

«Copia digital de los informes técnicos y jurídicos aportados a expedientes de concesión de licencia mediante solicitud registrada entre el 1 de enero de 1982 y el 1 de enero de 1984, a razón de un máximo de tres expedientes por trimestre si el número de los mismos fuera mayor que tres en un trimestre.»

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

SEGUNDO. El 8 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 al Ayuntamiento de Torres de Alameda, 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 17 de septiembre de 2025 tiene entrada escrito del Ayuntamiento de Torres de la Alameda, en el que, en síntesis, manifiesta lo siguiente:

«[...] La información solicitada se encuentra exclusivamente en soporte papel, en el archivo histórico municipal, sin indexación digital. Para atender la solicitud sería preciso localizar manualmente expedientes generados hace más de 40 años, de diversa tipología y sin criterios concretos que permitan acotar razonablemente la búsqueda. Además, habría que proceder a la revisión individualizada, identificación, digitalización y anonimización de cada documento, lo que constituiría una labor de reelaboración en los términos del criterio CI 007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y excede el deber legal de simple puesta a disposición de documentos existentes.

[...] La petición, por su volumen, amplitud temporal y su falta de precisión en relación con el tipo de licencias solicitadas, exigiría la paralización de la actividad administrativa ordinaria del Ayuntamiento, especialmente considerando los medios personales y materiales disponibles. No existe personal específico asignado a archivo, y al no concretarse el tipo de licencias - ocupación, instalación, actividad, obra menor, obra mayor, puestos en ferias, Seguridad Ciudadana y Permisos de personal-, estas pueden afectar a los Departamentos de Urbanismo, Medio Ambiente y RR.HH. Todos estos Departamentos disponen únicamente de un auxiliar administrativo, incompatibilizando la atención de la solicitud con la gestión ordinaria del servicio. La tramitación de la solicitud en los términos presentados resulta, por tanto, manifiestamente abusiva (art. 18.1.e LTBG y criterio CI/003/2016 del órgano garante).

[...] La información solicitada corresponde a expedientes generados entre los años 1982 y 1984, superando ampliamente el plazo ordinario de vigencia o utilidad administrativa de este tipo de documentación. Transcurrido un periodo superior a cuarenta años desde la tramitación de dichos expedientes, su relevancia práctica para la gestión administrativa actual puede considerarse caduca, al carecer de efectos jurídicos directos y no estar vinculada a actuaciones o derechos que permanezcan en vigor.

[...]

Por todo lo anterior, este Ayuntamiento propone:

Inadmitir la solicitud de acceso presentada por D. xxxxxxxxxxxxxx, por concurrir dos causas legales de inadmisión previstas en el artículo 18.1 de la Ley 19/2013:

-Necesidad de previa acción de reelaboración de la información (art. 18.1.c).

-Carácter abusivo y desproporcionado de la petición (art. 18.1.e).

No obstante, se comunica al reclamante la posibilidad de realizar una nueva solicitud concreta, indicando expedientes específicos cuyo acceso desee, de modo que no suponga reelaboración ni un uso desproporcionado de los recursos municipales. [...]»

CUARTO. Mediante notificación de fecha 26 de septiembre 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 en dicha fecha, 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».

Este Consejo considera que el objeto de la solicitud que trae causa de la presente reclamación sería subsumible en la noción de información pública, sin perjuicio de que corresponda valorar si concurre alguna causa de inadmisión o algún límite que pudiera condicionar el acceso a la información solicitada. El Ayuntamiento fundamenta la improcedencia del acceso en la concurrencia de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1.c) y en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG). En consecuencia, procede analizar dichas causas de inadmisión.

CUARTO. En relación con la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, relativa a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, este Consejo aprecia que facilitar al interesado la información solicitada, en caso de existir, implicaría la consulta «ad hoc» de una cantidad de fuentes de información para, después, proceder con arduos trabajos de análisis y compilación.

En este sentido, la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de «31 de enero de 2022», 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 pronunció el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución 163/2021, en la que acogió la reelaboración en los casos en los que el organismo careciese de los medios técnicos y humanos necesarios para extraer la información, ya que, a juicio de este Consejo, localizar, filtrar, compilar, analizar y ordenar la información solicitada podría suponer la paralización de unidades administrativas esenciales.

En atención a estas consideraciones, este Consejo aprecia que proveer la información solicitada requeriría realizar una laboriosa actividad de tratamiento de la información no amparada por la LTAIBG. 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 n.º 2, de «25 de abril de 2016»).

En este mismo sentido, el extinto Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, en el fundamento jurídico cuarto de su Resolución RDA 300/2023, señaló lo siguiente en relación con la reelaboración:

«La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tengan un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, [...]. Además del extenso límite temporal de la información [...]. [...] se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos.» (SSTS de «3 de marzo de 2020», recurso C-A núm. 600/2018; de «25 de marzo de 2021», recurso C-A núm. 2578/2020; y de «2 de junio de 2022», recurso de casación C-A núm. 4116/2020).

Las consideraciones anteriores relacionadas con el Criterio Interpretativo CI-007/2015, dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, determinan que la causa de inadmisión puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, aun perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: *«a) elaborarse expresamente para dar una 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».*

Asimismo, la falta de precisión y carácter genérico de la solicitud presentada por el interesado hace que esta englobe una pluralidad indeterminada de contenidos. En este sentido, cabe recordar la Sentencia del Tribunal Supremo 306/2020, de «3 de marzo de 2020» (recurso de casación núm. 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 reelaboración 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».*

Aplicando lo anterior al caso concreto, la solicitud presentada por el reclamante no identifica expedientes determinados, sino que se refiere, con carácter general, a informes técnicos y jurídicos *«aportados a expedientes de concesión de licencia»* registrados entre el *«1 de enero de 1982»* y el *«1 de enero de 1984»*. Según las alegaciones del Ayuntamiento, la documentación se encuentra *«exclusivamente en soporte papel»*, en el «archivo histórico municipal» y «sin indexación digital», de modo que atender la solicitud exigiría *«localizar manualmente expedientes generados hace más de 40 años»* y, tras ello, *«proceder a la revisión individualizada, identificación, digitalización y anonimización de cada documento»*.

En contraste con el alcance del derecho de acceso, lo anterior evidencia que la atención de la solicitud, en los términos formulados, no se limita a una mera localización y copia de documentos previamente individualizados, sino que desplaza al sujeto obligado la iniciativa de una búsqueda ad hoc sobre expedientes indeterminados, con operaciones sucesivas de selección y tratamiento para conformar el resultado solicitado. Asimismo, no consta en el expediente que exista un instrumento de descripción o indexación que permita extraer y explotar la información de forma directa, ni consta una delimitación adicional que reduzca la indeterminación material de los expedientes afectados.

En consecuencia, este Consejo aprecia que concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, por resultar necesaria una acción previa de reelaboración en los términos antes expuestos.

QUINTO. En lo que respecta a la causa de inadmisión de solicitudes por carácter abusivo, el Ayuntamiento de Torres de la Alameda aprecia que, en el presente caso, concurre la referida causa de inadmisión sobre la base de las siguientes circunstancias: volumen, amplitud temporal y falta de precisión en relación con el tipo de licencias solicitadas.

En particular, en lo que respecta a la solicitud de la que trae causa este procedimiento, se alega que su atención exigiría *«la paralización de la actividad administrativa ordinaria»*, al no existir *«personal específico asignado a archivo»*, pudiendo afectar la búsqueda y localización a varios departamentos, indicando además que *«todos estos Departamentos disponen únicamente de un auxiliar administrativo»*, lo que haría incompatible la atención de la solicitud con la gestión ordinaria del servicio.

Igualmente, se invoca la antigüedad de la documentación solicitada, al referirse a expedientes *«generados entre los años 1982 y 1984»*, y que *«transcurrido un periodo superior a cuarenta años»* su utilidad administrativa se encontraría agotada, conectando esta circunstancia con la falta de interés público de la petición y con la desproporción de la carga administrativa que supondría su localización y tratamiento.

A juicio de este Consejo, ha quedado acreditado el elevado volumen de la información solicitada. Aunque el artículo 18.1.e) LTAIBG no conecta el ejercicio abusivo del derecho de acceso a la información a un criterio cuantitativo (número de solicitudes presentadas) sino cualitativo (características de la solicitud presentada y antecedentes de la misma), no es menos cierto que ambos aspectos deben cohererse en casos como este, en que el volumen de la información solicitada es un reflejo del ejercicio abusivo del derecho de acceso a la información desde una perspectiva cualitativa.

Por otra parte, cabe destacar que el interesado no ha incluido ninguna motivación específica en su solicitud que justifique el interés que presenta el acceso a la información solicitada desde la perspectiva de las finalidades que fundamentan el derecho de acceso a la información. Si bien es cierto que la Ley 19/2013 no exige que el solicitante motive su solicitud, sí puede tenerse en cuenta a efectos de valorar su consistencia con las finalidades que sustentan los derechos de acceso a la información pública regulados en la Ley 19/2013 y en la Ley 10/2019. En sentido similar las Sentencias de la Audiencia Nacional han señalado lo siguiente:

«La Sentencia en Apelación nº 34/2019, de la Audiencia Nacional, de 10 de diciembre de 2019, argumenta lo siguiente: «[...] si bien la Ley no exige que el solicitante de información razone el porqué de la solicitud, los motivos por los que la solicita podrán ser tenidos en cuenta al momento de dictarse la resolución. [...]».

- Sentencia de 30 de mayo de 2019, dictada en el recurso de apelación 1/2019 «[...] una solicitud de información de estas características por su volumen, extensión, período de tiempo, identificación y medios para instrumentar la petición, además de ocasionar una disfunción manifiesta, no deja de ser un desiderátum no acorde con el espíritu y finalidad de la normativa de transparencia. Una solicitud de estas características no deja de ser una instrumentación de la normativa de transparencia con una finalidad -cierto es, ya se ha dicho, que la ley no exige motivación, aunque sí puede tenerse en cuenta- que, repetimos, en criterio de la Sala no se acomoda al espíritu y finalidad de la norma, más allá, desde luego, de intereses puramente particulares».

Por lo tanto, este Consejo considera que, en el presente caso, concurren los presupuestos para aplicar la causa de inadmisibilidad del artículo 18.1.e) LTAIBG en la medida en que la petición considerada reviste un carácter abusivo no amparado en la finalidad de la Ley.

En conclusión, procede desestimar la reclamación, al apreciarse la concurrencia de las causas de inadmisión previstas en los artículos 18.1.c) y 18.1.e) 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: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA
Fecha: 2026.02.06 09:23