



**Comunidad
de Madrid**

Exp.: 10-OPEN-00138.3/2024

ASUNTO: ACCESO A LA INFORMACIÓN

Con fecha 26/11/2024 tuvo entrada en el registro de esta Consejería, derivada por el Ayuntamiento de Boadilla del Monte, la siguiente solicitud de acceso a la información pública, referida a:

“**Se solicita** copia digital (o, en caso de no encontrarse digitalizado, copia en papel) de la siguiente información pública:

1) **El censo municipal actualizado de los núcleos de población ilegales actualmente existentes en el suelo no urbanizable del municipio.** Un censo que ha debido ser elaborado para cumplir con la Orden 656/2021, de 30 de marzo, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, por la que se aprueba el Plan de Inspección y Disciplina Urbanística de la Comunidad de Madrid para el cuatrienio 2021-2024.

2) **Los expedientes de legalización, disciplinarios y sancionadores respecto de dichas urbanizaciones ilegales en suelo no urbanizable del municipio incoados y/o resueltos en los últimos 5 años.** Unos expedientes que no deberían contener datos personales de categoría especial o especialmente protegidos (aquellos que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, convicciones religiosas o filosóficas, afiliación sindical, datos genéticos, datos biométricos, etc.) de los del art. 15 LTAIPBG.”

Una vez analizada su solicitud, cabe realizar las siguientes consideraciones:

1) *Respecto al censo municipal actualizado de los núcleos de población ilegales actualmente existentes en el suelo no urbanizable del municipio:*

De acuerdo con el artículo 14.1 (apartados e, f y g) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el 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, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, así como para el ejercicio de las funciones



**Comunidad
de Madrid**

administrativas de vigilancia, inspección y control, circunstancias todas ellas que concurren en el presente caso.

La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso, continúa el texto legal en el punto 2 del artículo 14.

Por tanto, para la aplicación de tales límites hemos de acudir a la aplicación proporcionada de los mismos para lo que el Consejo de Transparencia viene refiriéndose a la doctrina del test del daño y del interés público. En cuanto al test del daño, lo que persigue es saber si la estimación de la pretensión produce un perjuicio concreto, definido y evaluable; y en cuanto al test del interés público, se pondera la aplicación justificada de la solicitud, siempre que no exista un interés que justifique el acceso a la información solicitada.

Así es que entre los expedientes tramitados por la Subdirección General de Inspección y Disciplina Urbanística de la Dirección General de Urbanismo se encuentran los Requerimientos de Información que se tramitan a instancia de juzgados y tribunales (generalmente del orden penal, por presuntos delitos contra la ordenación del territorio), del Ministerio Fiscal, o del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil; y que, en numerosas ocasiones, requieren de visita de inspección por parte de los técnicos de la Subdirección General para la realización de funciones de vigilancia y control que tienen atribuidas. **Muchos de ellos, referidos a construcciones, también ilegales, localizadas en núcleos de población ilegales.**

El acceso a la referida información colisiona con la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos, así como con el ejercicio de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control recogidas en la propia Orden 656/2021, de 30 de marzo, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, por la que se aprueba el Plan de Inspección y Disciplina Urbanística de la Comunidad de Madrid para el cuatrienio 2021-2024.

Así las cosas, como bien se señala por la interesada en su solicitud, según la referida Orden, **el ejercicio de la función inspectora por parte de la Comunidad de Madrid** en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en el cuatrienio 2021-2024, tendrá como objetivos preferentes, entre otros, los siguientes:



**Comunidad
de Madrid**

- a) Contribuir, con el apoyo a los ayuntamientos implicados, a la no expansión de las urbanizaciones ilegales, entendiendo por tales las catalogadas por la Ley especial 9/1985, y que no hayan sido objeto de regularización urbanística.
- b) Realizar un censo actualizado de los núcleos de población ilegales actualmente existentes en el suelo no urbanizable de la Comunidad de Madrid, actualizando el que se contenía en la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, con el fin de conocer su grado de desarrollo y su situación urbanística y estudiar la posible incorporación a la legislación del suelo autonómica de una regulación específica para los mismos que permita realizar actuaciones integradas sobre dichos núcleos en materia de disciplina urbanística, tratando de mejorar la escasa eficacia de las actuaciones aisladas que actualmente se desarrollan conforme al régimen general.

Es así, que la concurrencia del interés público que se trata de proteger mediante la limitación de acceso a dicha información es, sin duda, superior al interés que justifica la solicitud de acceso formulada por la Asociación Ecología y Libertad.

- 2) *Respecto a los expedientes de legalización, disciplinarios y sancionadores respecto de dichas urbanizaciones ilegales en suelo no urbanizable del municipio incoados y/o resueltos por la Comunidad de Madrid en los últimos 5 años:*

Según datos obrantes en la Dirección General de Urbanismo, tan solo durante los años 2023 y 2024 se habrían abierto un total de 1.404 expedientes tramitados por los Servicios Técnicos de la Subdirección General de Inspección y Disciplina Urbanística de la Dirección General de Urbanismo.

Proporcionar a la interesada la información solicitada, que tiene un carácter general e indeterminado, supondría paralizar el resto de la gestión administrativa, impidiendo la atención justa y equitativa del trabajo y del servicio público de los funcionarios que tendrían que proporcionar la información. Ello impediría el normal desarrollo de sus funciones por parte de la Subdirección General de Inspección y Disciplina Urbanística.

De otra parte, supondría un riesgo para el cumplimiento de los plazos de que dispone esta Administración para resolver y notificar tanto los procedimientos de disciplina urbanística como de los procedimientos sancionadores, así como en el cumplimiento del resto de plazos de remisión de documentación administrativa y copias de expedientes que pudieran ser requeridos tanto por la Fiscalía como por los órganos judiciales del orden penal y del orden contencioso-administrativo.

Si bien no cabe duda de que estamos ante información pública, el artículo 18 de la Ley 19/2013, recoge entre las causas de admisión siempre que se trate de solicitudes de “carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia” en la Ley.

El ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia (por todas, se destaca la Sentencia de 1 de febrero de 2006 (rec. núm. 1820/2000). Esta doctrina jurisprudencial se basa en la existencia de unos límites impuestos al ejercicio de los derechos, límites de orden moral, teleológico y social.

Como tiene señalado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, entre todas, en su Resolución RT 0115/2020, de 15 de junio:

“(…) se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos:

(1) Aparentemente es correcta, pero representa, en realidad, una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y (2) Genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios.

Además, de la base fáctica debe resultar patente (a) una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo); y (b) una circunstancia objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (anormalidad en el ejercicio del derecho).

Aplicada esta doctrina al derecho de acceso a la información, este Consejo, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a), aprobó el criterio interpretativo CI/3/201610, de 14 de julio, que se pronuncia en los siguientes términos:

2.2. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1. e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina

necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- *Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.*
- *Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
- *Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*
- *Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

2. Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- *Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos*
- *Conocer cómo se toman las decisiones públicas*
- *Conocer cómo se manejan los fondos públicos*
- *Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

- *No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
- *Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre.*
- *Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.*

Por otro lado, debe señalarse que el artículo 7 del Código Civil dispone que:

- *Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que:*
- *por la intención de su autor,*
- *por su objeto o por las circunstancias en que se realice, sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar... a la adopción de las medidas... administrativas que impidan la persistencia en el abuso.*

Según numerosas sentencias (SS 14/2/86, 29/11/85, 7/5/93, 8/6/94, 21/9/87, 30/5/98, 11/5/91, entre otras), el abuso de derecho:

- presupone carencia de buena fe. La buena o mala fe es un concepto jurídico que se apoya en la valoración de conductas deducidas de unos hechos. Para la apreciación de la buena fe (ésta, según doctrina se presume) o mala fe (que debe acreditarse) hay que tener en cuenta hechos y circunstancias que aparezcan probados.
- impone la exigencia de una conducta ética en el ejercicio de los derechos. El abuso de derecho procede cuando el derecho se ejercita con intención decidida de causar daño a otro o utilizándolo de modo anormal. Su apreciación exige que la base fáctica ponga de manifiesto las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y las subjetivas (ausencia de interés legítimo o voluntad de perjudicar).
- El abuso viene determinado por la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.

De acuerdo con diversas Resoluciones del Consejo de Transparencia:

“Una interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo afectaría en sí mismo, perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma.

La interpretación del art. 18.1 e) de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, no conecta el ejercicio abusivo del derecho a un criterio cuantitativo (número de solicitudes presentadas) sino cualitativo (características de la solicitudes presentadas y antecedentes de la misma).



**Comunidad
de Madrid**

En virtud de todo ello, se entiende que se dan las circunstancias citadas por los Tribunales de Justicia y por el Criterio Interpretativo de este Consejo para considerar que las solicitudes del reclamante participan de la condición de abusivas y son contrarias al ordenamiento jurídico, puesto que pueden entenderse incluidas en el concepto de abuso de derecho, y requieren un tratamiento que obliga a paralizar el resto de la gestión del sujeto obligado a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado. En consecuencia, a juicio de este Consejo, procede desestimar la reclamación planteada.(...).”

Por tanto, al no estar justificada la solicitud de información realizada por la Asociación Ecología y Libertad, por medio de su [REDACTED] con la finalidad de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y así resulta como ha establecido el Consejo de Transparencia en su Criterio Interpretativo nº 38, de una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, así como en la aplicación del test del daño y del interés público,

- **no procede acceder a la solicitud formulada en el punto 1**, por estar sujeta a los límites de los artículos 14.1 (apartados e, f y g) y artículo 14.2, de la Ley 19/2013.
- **procede inadmitir el acceso a la información solicitada en el punto 2**, por tener la solicitud carácter abusivo y no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en los términos recogidos en el artículo 18.1 apartado e, de la misma.

Por todo lo anteriormente expuesto, y de conformidad con lo establecido en los artículos 30, 34, 40 y 43 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, la Directora General de Urbanismo (Medio Ambiente)

RESUELVE

PRIMERO.- Inadmitir el acceso a la información sobre “Los expedientes de legalización, disciplinarios y sancionadores respecto de dichas urbanizaciones ilegales en suelo no urbanizable del municipio incoados y/o resueltos por la Comunidad de Madrid en los últimos 5 años”, por tener la solicitud carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley, en los términos recogidos 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.

SEGUNDO: Denegar el acceso a la información solicitada sobre “el censo actualizado de los núcleos de población ilegales actualmente existentes en el suelo no urbanizable de cada uno de los municipios madrileños”, al resultar de aplicación las limitaciones de acceso previstas en el artículo 14.1 (apartados e, f y g) y 14.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Contra esta resolución cabe interponer:

1. Con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía judicial contencioso administrativa, la reclamación regulada en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación de la presente resolución.
2. Recurso ante el órgano competente de la jurisdicción contencioso-administrativa, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de la notificación del presente acto.

Madrid, a fecha de la firma,

LA DIRECTORA GENERAL DE URBANISMO

Firmado digitalmente por: ARANDA PLAZA SARA EMMA
Fecha: 2024.12.16 16:06