

## Resolución RT 0054/2020

N/REF: RT 0054/2020

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Madrid

Información solicitada: Actas de inspección y licencias urbanísticas

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, con fecha 29 de noviembre de 2019, el reclamante solicitó ante el Ayuntamiento de Madrid y al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“(…)

- COPIA del acta o actas de inspección y de su transcripción, si se ha efectuado (...)
- COPIA del requerimiento a la empresa Hipódromo de la Zarzuela, S.A., del de subsanación, si se ha emitido
- Alternativamente, y en el caso de haberse concedido, alguna licencia urbanística, y que no aparezca reflejada en el listado de licencias concedidas, pero si se haya concedido, COPIA o copias de las resoluciones mediante las cuales se hubiese concedido la licencia o licencias urbanísticas que, actualmente, permitan el ejercicio de la actividad de hostelería en el denominado “Recinto de Carreras” del Hipódromo de la Zarzuela, sito en la carretera del Hipódromo N<sup>o</sup>2 de Madrid, toda vez que ya no están en vigor las correspondientes a las instalaciones provisionales anteriormente existentes. (...)”

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

2. Disconforme con la respuesta recibida a su solicitud, con fecha 24 de enero de 2020, el interesado interpuso reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en virtud de lo dispuesto en el artículo 24<sup>2</sup> de la LTAIBG.
3. Iniciada la tramitación de la reclamación, con fecha 5 de febrero de 2020 el CTBG dio traslado del expediente al Ayuntamiento de Madrid, a fin de que se formularan alegaciones por el órgano competente en el plazo de 15 días.

El 25 de febrero de 2020 la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte del Ayuntamiento envía informe de alegaciones al CTBG, con el siguiente contenido:

**PRIMERO.-** Con fecha 29 de noviembre de 2019, tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Madrid una solicitud de acceso a la información pública presentada por [REDACTED] al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

El objeto de la solicitud era obtener: “Copia del acta o actas de inspección y de su transcripción, si se ha efectuado, si es que se han efectuado. Copia del requerimiento a la empresa Hipódromo de la Zarzuela, S.A. del de subsanación, si se ha emitido. Alternativamente, y en el caso de haberse concedido, alguna licencia urbanística y que no aparezca reflejada en el listado de licencias concedidas pero si se hayan concedido, copia o copias de las resoluciones mediante las cuales se hubiese concedido la licencia o licencias urbanísticas que, actualmente, permitan el ejercicio de la actividad de hostelería en el denominado “Recinto de carreras” del Hipódromo de la Zarzuela, sito en la Carretera del Hipódromo nº 2 de Madrid, toda vez que ya no están en vigor las correspondientes a las instalaciones provisionales anteriormente existentes.”

**SEGUNDO.-** La Dirección General de la Edificación emitió informe con fecha 12 de diciembre de 2019, en respuesta a la información solicitada indicando que la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid (arts. 6 y 7) se remite, en cuanto a los límites a la información, a las limitaciones de la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que en su art. 14 “Límites al derecho de acceso” establece lo siguiente:

...

1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

g) las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

*Como quiera que el documento solicitado se refiere al acta de inspección relativa a la posible comisión de una infracción administrativa y al informe resultante de dicha inspección, no procede facilitar al interesado dicha información. El acta de inspección solicitada obra en un procedimiento administrativo que se encuentra en fase de instrucción y no se ha dictado aún resolución. Su difusión podría comportar una merma en el derecho constitucional a la presunción de inocencia en la medida en que los hechos y datos recogidos en el acta admiten prueba en contrario y son susceptibles de desvirtuarse en el resto de actos de instrucción.*

*En apoyo de lo expuesto podemos se cita la sentencia del Tribunal Supremo dictada el 06/02/2017 en el rec. 3967/2015 (sentencia 192/2017) a propósito de la denegación del acceso a la información de un acta de inspección del CGPJ:*

***“Cuarto.- El acta de inspección es un informe que se refiere a las funciones de comprobación y control del funcionamiento de los servicios de la Administración de Justicia.***

*(...)*

***Concurren respecto de ellas los límites del derecho de acceso a la información previstos en el artículo 14. 1 g) de la Ley 19/2013 (LA LEY 19656/2013), en cuanto son expresión de las funciones de vigilancia inspección y control de un órgano constitucional...”.***

*Una vez instruido el procedimiento y dictada, en su caso, la resolución el interesado puede tener conocimiento de la misma a través de las obligaciones de publicidad activa previstas en la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid.*

*El art. 15.i) establece la obligación de publicación de la información urbanística referente a las sanciones firmes en vía administrativa así como las medidas de restablecimiento de la legalidad impuestas en materia de disciplina urbanística en lo referente a las cuestiones que recaigan sobre un inmueble o parte del mismo, previa disociación de datos personales. El art. 17 establece también la publicación de la actividad inspectora, en este caso en materia urbanística. El Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid, accesible a través de la página web [www.madrid.es](http://www.madrid.es), viene publicando dichos datos desde 2017 (fecha en que entró en vigor la obligación de publicidad activa) en el apartado “Medio Ambiente y Urbanismo – Disciplina Urbanística”.*

***TERCERO.- La Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible dicta resolución con fecha 3 de enero de 2020 en el expediente de acceso a la información pública número 213/2019/01374, concede a Luis Manuel Fernández-Moreno Rodríguez el acceso a la información pública solicitada, a la vista del informe indicado en la alegación segunda y añade que sea ésta la documentación que se facilite al solicitante.***

*Precisamente la documentación a la que se hace referencia es el informe de la Dirección General de la Edificación de fecha 12 de diciembre de 2019 transcrito en la alegación SEGUNDA, en el que se proponía no acceder a lo solicitado.*

*Queda patente que en la resolución de 3 de enero de 2020 concurre error material consistente en que donde dice “Conceder” ha de decir “Denegar”, toda vez que la motivación de la resolución es precisamente el citado informe y como de forma reiterada se pone de manifiesto por nuestros tribunales de Justicia, la motivación del acto puede consistir en remitirse, en cuanto a su fundamentación, a los argumentos recogidos en informes o dictámenes que haya en el expediente ( que en el presente caso se adjunta con la resolución al interesado) . Así, por todas, la STS, de 12 de diciembre de 1997 (RJ 1997\9049).*

*En el presente supuesto, es evidente la existencia de un error material a la vista de la discordancia entre lo que se pretendía expresar y la formulación externa del acto y siendo ostensible, manifiesto e indiscutible y directamente comprobable a la vista de los documentos que obran en el expediente (STS 30 mayo de 1980 RJ 1985,2325).*

**CUARTO.-** *Los antecedentes y fundamentos expuestos ponen de manifiesto que esta Administración no niega al reclamante el acceso a la documentación solicitada, sino que se le indica que, una vez instruido el procedimiento y dictada, en su caso, la resolución, el interesado puede tener conocimiento de la misma a través de las obligaciones de publicidad activa previstas en la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid toda vez que , en la actualidad, no se encuentra resuelto aún el expediente de disciplina urbanística incoado, encontrándose en trámite de audiencia a los interesados para que en el plazo de quince días puedan tomar vista del expediente y presentar cuantos documentos y alegaciones estimen pertinentes en defensa de sus derechos, de acuerdo con lo previsto en el art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas con carácter previo a la resolución que en su caso se adopte. Alegaciones y documentación que han de ser valoradas por los servicios técnicos en la fase de instrucción del procedimiento.*

*Por ello, se insiste, en la actualidad y teniendo en cuenta la fase de instrucción en la que se encuentra el expediente, la difusión de los datos solicitados por [REDACTED] podría comportar una merma en el derecho constitucional a la presunción de inocencia en la medida en que los hechos y datos recogidos en el acta admiten prueba en contrario y son susceptibles de desvirtuarse en el resto de actos de instrucción”.*



## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>3</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta<sup>4</sup> de la LTAIBG, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio<sup>5</sup> con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG, en su artículo 12<sup>6</sup>, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas. En el caso de esta reclamación se cumplen ambas circunstancias, pues el Ayuntamiento de Madrid es un sujeto obligado por la LTAIBG, que dispone de la información requerida en ejercicio de las competencias que le corresponden conforme al ordenamiento jurídico vigente, en concreto, las competencias urbanísticas y de planificación contenidas en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985<sup>7</sup>, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y demás legislación estatal y autonómica de la materia que resulta de aplicación.

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal\\_transparencia/informacion\\_econ\\_pres\\_esta/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html)

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392&tn=1&p=20180804#a25>

Reforzando el argumento anteriormente expuesto, la previsión normativa del acceso a la información urbanística se encuentra recogida en el artículo 5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre<sup>8</sup>, Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana que reconoce a todo ciudadano el derecho a:

*“c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.*

*d) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.*

*e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate.*

*f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.”*

4. El Ayuntamiento de Madrid ha denegado el acceso a los documentos solicitados al considerar de aplicación el límite contenido en el artículo 14.1 f), referido a las *“funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”*, de manera que el acceso a los documentos podría *“comportar una merma en el derecho constitucional a la presunción de inocencia en la medida en que los hechos y datos recogidos en el acta admiten prueba en contrario y son susceptibles de desvirtuarse en el resto de actos de instrucción”*.

Sobre la aplicación de los límites recogidos en el artículo 14, este CTBG ya se pronunció en el Criterio interpretativo 2/2015<sup>9</sup>, que señala lo siguiente:

*“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.*

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723&tn=1&p=20180117#a5>

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html)

*De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.*

*La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.*

*En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.*

*Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)”.*

En este mismo sentido, según ha declarado la jurisdicción contencioso-administrativa al delimitar el alcance y naturaleza de los límites del artículo 14 de la LTAIBG, “*la ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, que admiten varias soluciones justas, en el caso objeto de análisis solamente permite una solución justa*” - Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº. 6, de 18 de mayo de 2016, F.D. Cuarto<sup>10</sup> -.

Por tanto, el derecho de acceso a la información prevalece siempre que no entre en conflicto con un interés al que se considere prioritario proteger, lo que exige una aplicación restrictiva y justificada que pondere entre el perjuicio que se ocasiona al facilitar la información y el interés público en conocerla.

En el caso de esta reclamación, no consta que el Ayuntamiento de Madrid haya realizado de manera suficiente el test del daño al que antes se hacía mención y se desconoce el perjuicio “concreto, definido y evaluable” que se produciría si se concediera el acceso a la documentación solicitada. Asimismo, debe recordarse que el urbanismo es un ámbito en el que existe un claro interés público en conocer cómo se llevan a cabo las diferentes actuaciones y el grado de cumplimiento de las disposiciones que resultan aplicables. En conclusión, al no constar la realización del test del daño en los términos recogidos en el Criterio interpretativo

---

<sup>10</sup> <http://www.poderjudicial.es/search/openDocument/54080533636d89f6/20161230>



2/2015 y al existir un interés público en el acceso a la información no resulta aceptable, a juicio de este Consejo, la invocación del límite definido en el artículo 14.1 g) de la LTAIBG.

Por último, debe recordarse que en ocasiones anteriores el reclamante ha solicitado información similar a la que es objeto de esta reclamación. En algunas de ellas este Consejo resolvió en contra de sus intereses por considerar que gozaba de la condición de interesado y que, por tanto, resultaba aplicable la Disposición adicional primera<sup>11</sup> de la LTAIBG que establece que *“La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.”*

En el caso de esta reclamación el Ayuntamiento de Madrid no ha indicado que el reclamante tenga la condición de interesado, razón por la cual no resulta de aplicación de la Disposición adicional primera. En conclusión y en coherencia con lo resuelto por este Consejo en la RT/0202/2019, de 13 de junio, procede estimar la reclamación presentada, por tratarse de información de carácter público y que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos procede,

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por versar sobre información pública en poder de un sujeto obligado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

**SEGUNDO: INSTAR** al Ayuntamiento de Madrid a facilitar al reclamante, en el plazo máximo de veinte días hábiles, la siguiente información relacionada con la denuncia por él presentada el 28 de agosto de 2019 en relación con la actividad de hostelería en los edificios y terrenos situados en el Recinto de Carreras del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid:

- Copia del acta o actas de inspección y de su transcripción.
- En su caso, copia o copias de las resoluciones mediante las cuales se hubiese concedido la licencia o licencias urbanísticas que, actualmente, permitan el ejercicio de la actividad de hostelería en el denominado “Recinto de Carreras” del Hipódromo de la Zarzuela.

**TERCERO: INSTAR** al Ayuntamiento de Madrid a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#daprimera>



De acuerdo con el artículo 23, número 1<sup>12</sup>, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2<sup>13</sup> de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c)<sup>14</sup> de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

<sup>14</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>