

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja	2403900
Materia	Transparencia
Asunto	Solicitud de acceso a documentos de expediente administrativo en los que se ostenta condición de persona interesada

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

1.1. El 15/10/2024, la persona promotora del expediente presentó una queja en la que manifestaba su reclamación por la denegación acordada por el Ayuntamiento de Vinaròs a la solicitud que formuló en fecha 10/04/2024 de acceso, en cuanto interesada, a los documentos que figuran en un expediente municipal (Negociado: Estadística MEVL/núm. Expte: 4161/2023).

Según expuso la ciudadana en dicha solicitud, su petición fue formulada como propietaria de la vivienda respecto de la que se formuló la petición y motivada por la emisión por parte del Ayuntamiento de Vinaròs de un documento en el que se señala como propietaria de la vivienda a una persona que «no es familiar ni está autorizada, por mi parte, a residir en la vivienda».

Según indicó la promotora del expediente de queja, el Ayuntamiento de Vinaròs contestó a su solicitud en sentido desestimatorio, al considerar que -a la vista de la normativa vigente en materia de protección de datos- «solo se considera interesado, al propio vecino al que se refieren los datos padronales».

No obstante, ninguna mención se realizaba en la notificación que le fue remitida a los motivos por los que, a partir del relato realizado por la interesada, se concluyó que no ostentaba la condición de interesada en los términos del artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o sobre los motivos por los que no resultaba posible conceder el acceso solicitado tras proceder a la anonimización de los documentos que obrasen en el expediente.

Del mismo modo, ninguna consideración se realiza a la solicitud de inicio de un procedimiento de rectificación de errores, formulado al amparo del artículo 109 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

1.2. El 13/11/2024, admitida la queja a trámite, se requirió al Ayuntamiento de Vinaròs que remitiera al Síndic de Greuges un informe, concediéndole al efecto el plazo de un mes, sobre «los motivos por los que, en la resolución adoptada a la vista de la solicitud formulada por la persona interesada, no se expresaron las razones y argumentos que llevaron a la desestimación de su condición de persona interesada a la vista de las consideraciones que expuso la ciudadana y, con ello, a denegar el acceso al expediente en virtud de lo prevenido en el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

Del mismo modo, solicitamos que se nos informara sobre «los motivos por los que no fue posible conceder a la persona interesada el acceso a la documentación municipal solicitada tras realizar un

proceso de eliminación de los datos personales de terceros que se alegaban en la resolución municipal».

Finalmente, solicitamos que nos indicara «la información ofrecida a la persona interesada, en la notificación practicada, sobre los recursos que le cabía interponer en caso de desacuerdo con la resolución adoptada por el Ayuntamiento de Vinaròs, en orden a cumplir con lo establecido en el artículo 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

1.3. El 27/12/2024 se registró el informe remitido por la administración. En dicho informe se exponía:

I N F O R M A que según los datos existentes en este Negociado resulta:

1º Que con fecha 10 de abril de 2024 y por registro de entrada de documentos de este Ayuntamiento (RC-3940) [la interesada] solicitó la documentación obrante en el expediente de referencia nº 4161/2023, iniciado a petición de DOÑA (...), con fecha 3 de mayo de 2023 (RC-4718).

2º Que con 23 de abril de 2024 este Negociado comunica a la interesada (...) (Salida RE-4158) y en contestación a su solicitud de 10 de abril de 2024 que su petición no se puede atender ya que el Padrón municipal de Habitantes es un registro administrativo que contiene datos personales y, como tal, está sujeto a lo previsto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. En el art. 4.1 del citado Reglamento y según la Ley Orgánica 3/2018, indica que se considera interesado, al propio vecino al que se refieren los datos padronales.

3º Que en la comunicación de salida RE-4158, existen unos errores de transcripción en el pie de página, que no se corresponden a la interesada.

4º Que con fecha 24 de abril de 2024, [la interesada] por registro de entrada electrónico de este Ayto. (RE-4559), manifiesta su disconformidad a nuestra contestación remitida con fecha 23 de abril 2024.

Asimismo la interesada solicita que por parte de este Ayuntamiento se subsane un error cometido en el empadronamiento de DOÑA (...) en el expte. n.º 4161/2023.

5º Que consultada la documentación obrante en el expte. n.º 4161/2023, iniciado de parte por DOÑA (...), con fecha 3 de mayo de 2023 (RC-4718), no se observa ningún error ni en la tramitación ni en la resolución del mismo.

6º Que con fecha 30 de Abril (Registro de salida RE-4470) este Negociado de Estadística da contestación a la solicitante de su nueva petición y subsana los errores tipográficos detectados. En este oficio de comunicación de salida, se le vuelve a indicar que no se le pueden facilitar documentación ya que no es la persona interesada (DOÑA (...)) en el expediente 4161/2023 y que no se ha detectado ningún error en la tramitación del expediente de referencia

1.4. El 07/01/2025 el Síndic remitió el informe de la administración a la persona interesada para que presentase alegaciones durante el plazo de diez días hábiles.

1.5. El 17/01/2025 la persona interesada presentó alegaciones, reiterando la reclamación que expuso inicialmente en su escrito de queja.

1.6. El 04/03/2025 el Servicio de Atención a la Ciudadanía de esta institución se puso en contacto con la promotora del expediente de queja, solicitándole que nos remitiese una copia del escrito de 30/04/2024, al que hacía referencia la administración, pero del que no remitió una copia, al objeto de poder contrastar los términos en los que esta se había dirigido a la promotora del expediente de queja.

1.7. El mismo día 04/03/2025 la interesada aportó una copia del referido escrito de la administración. En el mismo se indicaba:

En contestación de su solicitud de fecha 10 de los corrientes (RE-3940), en la que nos solicitaba situación actual de personas empadronadas en el domicilio C/ (...), pasamos a comunicarle que, el Padrón municipal de Habitantes es un registro administrativo que contiene datos personales y, como tal, está sujeto a lo previsto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. En el art. 4.1 del citado Reglamento y según la Ley Orgánica 3/2018, indica que se considera interesado, al propio vecino al que se refieren los datos padronales.

Respecto al error al que alude la interesada en su instancia a Doña (...), se ha constatado en base a la documentación administrativa obrante en el expediente de empadronamiento que no existe error alguno.

Por todo lo indicado anteriormente, pasamos a comunicarle que su petición no se ajusta a lo indicado en el citado Reglamento y por lo tanto no se puede atender su solicitud

2 Conclusiones de la investigación

El presente expediente de queja se inició por la posibilidad de que se hubiera afectado el derecho de la persona interesada a recibir una respuesta expresa, congruente y motivada respecto de las solicitudes que se formulen ante las administraciones públicas, en el marco del derecho a una buena administración (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

El objeto del presente expediente de queja, tal y como se estableció en nuestra resolución de inicio de investigación de 13/11/2024, se centra en la reclamación formulada por la persona interesada ante la actuación desplegada por el Ayuntamiento de Vinaròs en relación con la solicitud que formuló para que se le concediese acceso a un expediente del padrón municipal, tramitado por la citada administración local.

Según se deduce de los documentos que obran en el expediente, dicha petición de acceso se basó en la afirmación contenida en uno de los documentos del citado expediente en el que se atribuía la propiedad de un inmueble, titularidad de la promotora del expediente de queja, a una tercera persona.

La ciudadana interesaba el acceso al expediente para conocer en base a qué elementos y documentos el Ayuntamiento de Vinaròs había alcanzado y plasmado tal conclusión, con la finalidad de poder ejercer las acciones que mejor sirviesen a la defensa de su derecho de propiedad.

Debemos comenzar la resolución del presente expediente dejando constancia expresa de que el objeto del mismo no se centra, por tanto, en la determinación de a quién corresponde la titularidad del inmueble de referencia, lo cual deberá ser dirimido, en su caso, mediante el ejercicio de las oportunas acciones que el ordenamiento jurídico concede al efecto a la promotora del expediente de queja (en particular, teniendo en cuenta la competencia exclusiva de los órganos judiciales en materia de derechos reales sobre bienes inmuebles, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).

El objeto del presente expediente, como se deduce de la exposición realizada hasta el momento, se centra, por el contrario, en el análisis de la actuación desplegada por el Ayuntamiento de Vinaròs ante la petición formulada por la promotora del presente procedimiento de queja de acceso a un expediente administrativo municipal.

De los documentos que integran el expediente de queja se deduce que la administración, en dos ocasiones, denegó dicho acceso a la ciudadana, basándose para ello en la consideración de que solo la persona empadronada en un domicilio es interesada en este tipo de expedientes y que, por lo tanto, no es posible, sobre la base de la normativa vigente en materia de protección de datos, conceder el acceso solicitado a la promotora del expediente, en cuanto tercera persona no interesada.

No obstante, analizadas los escritos de respuesta que la administración notificó a la persona solicitante, por dos ocasiones (uno, como respuesta a la solicitud inicial; otra, como respuesta a la reclamación formulada a la vista de la anterior) hemos de considerar que la misma no implicó la emisión de **una resolución congruente y motivada** a lo solicitado por la ciudadana, que permitiera a esta conocer las razones por las que la administración tomaba la decisión que finalmente le notificaba y, lo más importante, no le informaba de las acciones que podía ejercer en caso de disconformidad con lo resuelto.

En este sentido, por ejemplo, observamos que la respuesta al segundo escrito reproduce el contenido del argumento inicial ofrecido a la persona interesada para denegarle el acceso o se limita a señalar que no se ha producido un error en la gestión de la solicitud de empadronamiento en la vivienda de referencia, sin ofrecer mayor explicación ni de las actuaciones investigadoras realizadas ni de los motivos que conducen a esta conclusión, cuando la ciudadana había aportado un indicio de posible irregularidad.

Es preciso tener en cuenta que la petición de la promotora del expediente de queja no se dirigía al acceso a los datos personales de las personas empadronadas en el domicilio (que es la cuestión que se encuentra en la base del argumento utilizado por la administración para denegar el acceso a los documentos), sino en el acceso al expediente para conocer por qué se emitió por la administración un documento en el que se atribuía la titularidad de un bien inmueble de su propiedad a otra persona. Y sobre esta cuestión las respuestas de la administración no realizan (en el sentido

que correspondiera según la legislación aplicable) ninguna consideración, lo que determina que las mismas no sean congruentes ni, por lo tanto, motivadas.

Del mismo modo, hemos de señalar que la administración no ha ofrecido a esta institución una respuesta expresa a las cuestiones sobre las que específicamente solicitamos información y que se concretaron (lo volvemos a repetir llegados a este punto), en los siguientes aspectos:

- Motivos por los que, en la resolución adoptada a la vista de la solicitud formulada por la persona interesada, no se expresaron las razones y argumentos que llevaron a la desestimación de su condición de persona interesada a la vista de las consideraciones que expuso la ciudadana y, con ello, a denegar el acceso al expediente en virtud de lo prevenido en el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Motivos por los que no fue posible conceder a la persona interesada el acceso a la documentación municipal solicitada tras realizar un proceso de eliminación de los datos personales de terceros que se alegaban en la resolución municipal.
- Información ofrecida a la persona interesada, en la notificación practicada, sobre los recursos que le cabía interponer en caso de desacuerdo con la resolución adoptada por el Ayuntamiento de Vinaròs, en orden a cumplir con lo establecido en el artículo 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Llegados a este punto, es preciso tener en cuenta que el artículo 21 (Obligación de resolver) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es claro al señalar que «la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación».

Por su parte, el artículo 138 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana es claro al reconocer a la ciudadanía el derecho a «obtener resolución expresa de cuantas solicitudes formulen en materias de competencia de las entidades locales».

Del mismo modo, debemos tener presente que el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana reconoce que «todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable».

La vigencia de esta disposición (en conexión con lo establecido en el artículo 8 del citado Estatuto de Autonomía y el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea) impone a las administraciones **un plus de exigencia** a la hora de abordar el análisis de los escritos que les dirijan los ciudadanos y darles respuesta, en el marco del **derecho a una buena administración**.

Tal y como ha expuesto el Tribunal Supremo en su sentencia 1667/2020, de 3 de diciembre, «el principio a la buena administración (...), merced a lo establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha adquirido el rango de derecho fundamental en el ámbito de la Unión, calificándose por algún sector doctrinal como uno de los derechos fundamentales de nueva generación (...)».

El Tribunal Supremo ha afirmado, en consecuencia, que «la efectividad de dicho principio comporta una indudable carga obligacional para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones, también en las de procedimiento (...) (sentencia de 3 de diciembre de 2020, rca. 8332/2019: ECLI:ES:TS:2020:4161).

Este derecho a una buena administración se conforma así como un derecho básico y esencial de la ciudadanía valenciana, que se integra, como mínimo, por los derechos de la persona a que las administraciones públicas atiendan en un plazo razonable las peticiones que esta les formule, dando una respuesta expresa, congruente y motivada a las mismas, de manera que el ciudadano pueda conocer en todo momento cuál es la posición de la administración concernida respecto de su problema, para, en caso de discrepancia, poder ejercer las acciones de defensa de sus derechos que estime más adecuadas.

Lo que no cabe en ningún caso es que, ante una petición formulada por la persona interesada conforme a los requisitos exigidos legalmente, la administración no ofrezca una resolución o emita una resolución carente de la justificación adecuada que permita al solicitante entender los motivos por los que la administración ha adoptado la citada resolución.

Y es que la motivación de los actos administrativos no es más que la exteriorización o expresión de las razones que han llevado a la administración a adoptar una determinada decisión.

Por tanto, no consiste en una mera declaración de conocimiento y menos aún en una manifestación de voluntad, sino que ésta ha de ser la conclusión de la argumentación justificativa de la decisión, para que el interesado y los órganos judiciales puedan conocer el fundamento, la *ratio decidendi* que ha llevado a la administración a adoptar una determinada decisión [Sentencia del Tribunal Constitucional, 77/2000, de 27 de marzo, (Recurso de Amparo núm. 3791/95)].

Es así que la motivación pasa de ser un mero requisito formal a convertirse en una garantía de primer orden del ciudadano, un medio técnico de control de la causa del acto. Por ello, se trata de un requisito de fondo.

La motivación no se cumple con cualquier fórmula convencional, ésta ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión.

Y ésta ha sido constantemente analizada por el Tribunal Supremo en innumerable jurisprudencia, sentando una fuerte y consolidada doctrina sobre esta cuestión. Así, dispuso el Tribunal Supremo (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo) en su Sentencia de 10 de diciembre de 2014 (Recurso núm. 3164/2012) [siguiendo el criterio jurisprudencial ya expuesto en las Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 26/2009, de 26 de enero (Fundamento Jurídico Segundo); núm. 61/2009, de 9 de marzo, (Fundamento Jurídico Cuarto); núm. 82/2009, de 23 de marzo, (Fundamento Jurídico Sexto) y núm. 311/2005, de 12 de diciembre (Fundamento Jurídico Cuarto)] que:

... el derecho a obtener una resolución fundada en Derecho, favorable o adversa, es garantía frente a la arbitrariedad e irrazonabilidad de los poderes públicos. Ello implica, en primer lugar, que la resolución ha de estar motivada, es decir, contener los elementos o

razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos fundamentadores de la decisión; y en segundo lugar, que la motivación debe contener una fundamentación en Derecho. Este último aspecto no incluye un pretendido derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales, pero sí conlleva la garantía de que el fundamento de la decisión sea la aplicación no arbitraria de las normas que se consideren adecuadas al caso, pues tanto si la aplicación de la legalidad es fruto de un error patente, como si fuere arbitraria, manifiestamente irrazonada o irrazonable no podría considerarse fundada en Derecho, dado que la aplicación de la legalidad sería tan sólo una mera apariencia.

En el texto de las respuestas emitidas por la administración que nos ocupa, es claro que se denota falta de motivación, es decir, no se exterioriza o se expresan las razones que han llevado al Ayuntamiento de Vinaròs a adoptar la decisión de desestimar la solicitud de acceso que se formuló por la promotora del presente expediente de queja.

Por otra parte, debemos recordar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es clara al señalar en su artículo 88 que «la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo» y que «en los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste».

Del mismo modo, este precepto prescribe que «las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 35. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno».

En este sentido, debemos destacar que la reciente **Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa** (en adelante, LODD) ha destacado en su preámbulo que «el derecho a la defensa está íntimamente relacionado con el Estado de Derecho. Junto con la tutela judicial efectiva, constituye uno de los derechos básicos de protección de la ciudadanía».

Ello lleva a que el artículo 2 LODD prescriba que «el derecho de defensa comprende el conjunto de facultades y garantías, reconocidas en el ordenamiento jurídico, que permiten a todas las personas, físicas y jurídicas, proteger y hacer valer, con arreglo a un procedimiento previamente establecido, sus derechos, libertades e intereses legítimos en cualquier tipo de controversia ante los tribunales y administraciones públicas, incluidas las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal, o en los medios adecuados de solución de controversias regulados en la normativa de aplicación».

Por su parte, el artículo 3 (Contenido del derecho de defensa) LODD determina que

El derecho de defensa incluye, en todo caso, el derecho (...) a que se dicte una resolución congruente y fundada en Derecho (...). El derecho de defensa incluye, también, las facultades precisas para conocer y oponerse a las pretensiones que se formulen de contrario (...) y al acceso a un proceso público con todas las garantías, sin que, en ningún caso, pueda producirse situación alguna de indefensión».

Debemos destacar que el apartado 7 de este artículo 3 LODD establece que «los principios establecidos en este artículo resultarán aplicables, con sus especificaciones propias, al derecho de

defensa cuando se ejercite una acción, petición o controversia ante las administraciones públicas (...)).».

Finalmente, tenemos en cuenta que el artículo 12 (Protección del derecho de defensa) LODD determina que «las personas tienen derecho a que las actuaciones procedimentales por parte de los poderes públicos, incluidas las que se realicen por medios electrónicos, se lleven a cabo con todas las garantías de su derecho de defensa, incluida la accesibilidad universal».

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos al **Ayuntamiento de Vinaròs** las siguientes consideraciones:

1. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de contestar en el plazo legalmente establecido, expresa, congruente y motivadamente, los escritos que las personas presenten ante esa administración pública, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la legislación concordante, en el marco del derecho a una buena administración.
2. **RECOMENDAMOS**, en consecuencia, que proceda a emitir una resolución que exponga una respuesta expresa, congruente y motivada respecto de los escritos presentados por la persona interesada, abordando y resolviendo todas y cada una de las cuestiones expuestas en el mismo y notificándole la resolución que se adopte, con expresión de las acciones que le cabe ejercer en caso de discrepancia con su contenido.

Según la ley que regula esta institución, las Administraciones a las que van dirigidas nuestras consideraciones están obligadas a enviarnos, en el plazo máximo de un mes, un informe donde manifiesten si aceptan estas consideraciones. Si las aceptan, deberán indicar las medidas que van a adoptar para cumplirlas. Si no las aceptan, deberán justificar su respuesta.

Finalmente, esta Resolución se notificará a todas las partes y se publicará en www.elsindic.com/actuaciones.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana