



Resolución: RDA224/2023

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM274/2022,
RDACTPCM345/2022.

Reclamante: [REDACTED].

Administración reclamada: Ayuntamiento de Madrid.

Información reclamada: Zona de Bajas Emisiones de Madrid-Centro.

Sentido de la resolución: Desestimación.

ANTECEDENTES

PRIMERO. En fechas 2 de septiembre y 10 de noviembre de 2022, se reciben en este Consejo sendas reclamaciones de Don [REDACTED], por disconformidad con las respuestas recibidas a sus solicitudes de información formuladas en fecha 29/06/2022 y dirigidas a la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental del Ayuntamiento de Madrid, dando lugar a los procedimientos RDACTPCM274/2022 y RDACTPCM345/2022. Ambas reclamaciones tratan sobre diversa información relacionada con la zona de bajas emisiones de Madrid-Centro y tienen el mismo contenido y presentan identidad de sujetos y de pretensiones, por lo que para una mejor gestión procedimental y en aplicación del principio de economía procesal que debe regir en las actuaciones públicas, procede resolverlas en una única Resolución, conforme permite el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del



Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En concreto, el interesado expone en su reclamación lo siguiente:

“El reclamante presentó una solicitud al Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid, pidiendo información sobre la Zona de Bajas Emisiones (ZBE), en el sentido de que ese Ayuntamiento presentara pruebas que justificasen la implantación de una Zona que limita el derecho constitucional a la libre circulación, en el sentido de que se demostrara que ésta era eficaz para reducir los gases contaminantes. En su respuesta, el Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental no respondió ninguna de las cuestiones que se le planteaban.”

El reclamante había solicitado la siguiente información:

“(...) SOLICITA. Le sea proporcionada información verídica y fidedigna sobre las siguientes cuestiones relativas a la ZBE, justificando documentalmente las respuestas:

- 1. ¿Qué datos demuestran que la implantación de la ZBE en el Distrito de Madrid Centro ha sido útil a la hora de reducir las emisiones de los vehículos, contrastando los datos medios de esas emisiones en el transcurso del año 2021 con los datos del último año anterior a la imposición de la ZBE?*
- 2. En el caso de que efectivamente se hubiera producido una disminución en las emisiones de gases contaminantes y de efecto invernadero, ¿cómo sabe esa Dirección que esa disminución ha sido causada por la ZBE, y no por circunstancias climáticas?*



3. *Hay constancia de que, durante el mandato de la anterior corporación municipal se han producido restricciones al tráfico durante períodos de persistencia anticiclónica, restricciones que se sumaron a las producidas por la ZBE, con lo cual todo parece indicar que esta ZBE es inútil ante circunstancias climáticas adversas. Ruego me proporcionen información sobre esos períodos de aumento de restricciones.*
4. *Si la mayor parte de los vehículos con los distintivos adecuados pueden circular por la ZBE –gran parte del parque automovilístico madrileño, cuyo porcentaje solicito se me proporcione--, ¿Cómo se podría explicar entonces esa suspuesta disminución de las emisiones de gases?*
5. *En el supuesto de que la única causa para la disminución de las emisiones haya sido que los madrileños han usado el transporte público –porque no han dejado de ir a Madrid Centro--, ¿pueden proporcionar los datos que demuestren un aumento significativo de usuarios en el transporte público?*
6. *Si la ZBE del distrito de Madrid Centro es de reducida extensión comparada con la extensión de todo el municipio, y si gran parte de los vehículos pueden transitar por ella, ¿cómo pueden ustedes demostrar que la bajada de las emisiones se ha producido en toda la superficie municipal de Madrid?*
7. *Si la circulación del aire provoca que las emisiones de gases producidas por los vehículos se dispersen por otros distritos contiguos --y aun más lejanos, dependiendo de las circunstancias climáticas--, ¿de qué sirve realmente la ZBE?*



8. *¿Con qué datos puede ese Ayuntamiento demostrar que el tráfico ha disminuido dentro de la ZBE?*

9. *¿Pueden demostrar con datos que el tráfico que ha disminuido en la ZBE no se ha desviado hacia otros distritos contiguos, con un correspondiente aumento de las emisiones en esas zonas, que eliminaría la supuesta reducción de emisiones en la ZBE?*

10. *¿Cuánto dinero ha recaudado ese Ayuntamiento mediante la recaudación de multas por incumplimiento de la normativa de la ZBE?*

En consecuencia, ruego a ese Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental-- tenga a bien responder a estas cuestiones a la mayor brevedad posible, aportando la debida documentación probatoria, en aplicación de los derechos ciudadanos recogidos en las Leyes de Transparencia que regulan la Función Pública.

En el caso de que la información que se proporcione no cumpla lo debidos requisitos de veracidad y fiabilidad, el solicitante se reserva la posibilidad de recurrir a los medios oportunos para que su requerimiento sea atendido como le corresponde en justicia.”

“Solicito copia o enlace a información, en formato csv u hoja de cálculo, sobre número de puestos provisionados por la administración educativa de Madrid como comisiones de servicio, tanto total como desglosado por tipo de puesto: asesores docentes, cargos directivos, comisiones de otras CCAA, comisiones humanitarias, inspección, RPT, programas en centros ...para curso 2022/2023, información que se ha facilitado en 09-OPEN-00144.1/2017 para curso 2017-



2018, en 09-OPEN-00200.4/2019 para cursos 2018-2019 y 2019-2020 y en 09-OPEN-00126.6/2021 para cursos 2020-2021 y 2021-2022.

En el caso de comisiones de programas en centro, solicito números desglosados por tipo de programa incluyendo al menos los indicados en INSTRUCCIONES PARA DAR PUBLICIDAD A LAS COMISIONES DE SERVICIOS EN PROGRAMAS EDUCATIVOS EN CENTROS PUBLICOS DOCENTES NO UNIVERSITARIOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID EN EL CURSO 2022-2023”

SEGUNDO. El 13 de octubre de 2022, este Consejo admitió a trámite la reclamación y dio traslado de esta al director general de Sostenibilidad y Control Ambiental del Ayuntamiento de Madrid, solicitándole la remisión de las alegaciones que considere convenientes, copia del expediente y, en general, toda la información o antecedentes que puedan ser relevantes para resolver la señalada reclamación.

TERCERO. El día 3 de noviembre de 2022, desde la administración reclamada, se nos da traslado de un escrito de alegaciones acompañado de un informe técnico y varios correos a través de los cuales se responde de forma precisa y detallada a cada una de las preguntas incluidas por el reclamante en su solicitud de acceso a la información, además de brindársele enlaces, rutas y completas instrucciones para acceder a la información solicitada. En concreto, en el escrito de alegaciones recibido, se indica lo siguiente:

ANTECEDENTES

PRIMERO. Entre el 2 mayo y el 29 de junio de 2022, don ██████████ ██████████ presentó a través del sistema de Sugerencias y



Reclamaciones del Ayuntamiento de Madrid cuatro solicitudes referidas, fundamentalmente, a las restricciones de tráfico establecidas a las Zonas de Bajas Emisiones (ZBE):

- *Solicitud número 502/2022/28107, presentada el 2 de mayo de 2022, contestada el 6 de mayo. (Se adjuntan como documento 1 la solicitud, su escrito adjunto y la respuesta).*
- *Solicitud número 502/2022/29709, presentada el 8 de mayo de 2022, contestada el 13 de mayo. (Se adjuntan como documento 2 la solicitud, su escrito adjunto y la respuesta).*
- *Solicitud número 502/2022/38707, presentada el 3 de junio de 2022, contestada el 20 de junio. (Se adjuntan como documento 3 la solicitud, su escrito adjunto y respuesta).*
- *Solicitud número 502/2022/48639, presentada el 29 de junio de 2022, contestada el 4 de agosto. (Se adjuntan como documento 4 la solicitud y la respuesta).*

Todas ellas tenían como destinatario la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental y fueron respondidas, también todas, en el plazo establecido por la norma aplicable a las solicitudes tramitadas por el sistema de Sugerencias y Reclamaciones: dos meses, de acuerdo con el artículo 28.3 de la Ordenanza de Atención a la Ciudadanía y Administración Electrónica, de 26 de febrero de 2019.

SEGUNDO. El objeto de la reclamación es la respuesta dada a la cuarta solicitud (número 502/2022/48639, de 29/6/2022). En el apartado “texto de la reclamación” consta lo siguiente:

“Solicitud de información sobre la ZBE en Madrid Centro: enviada esta solicitud,



nuevamente compruebo que no tienen ustedes intención de responder las preguntas que en ella les hacía, para que me justificaran la eficacia de la ZBE, limitándose a darme enlaces a páginas donde me descargo documentos que después no puedo abrir, mareándome con páginas que llevan unas a otras, como si fueran muñecas rusas, con el fin de acabar con la paciencia de los ciudadanos. LIMÍTENSE A RESPONDER LAS PREGUNTAS QUE SE LES HACEN!!! Díganme cuál era el tráfico en octubre de 2018, antes de la aprobación de Madrid Centro, y el tráfico en mayo de 2022, ya que no he podido abrir los archivos que descargué. Díganme por qué las restricciones en la zona Centro -- de poca extensión-- producen una bajada de las emisiones en todo Madrid. Díganme por qué en una calle del Centro bajan las emisiones, y el aumento del tráfico en una calle contigua a esa no envía sus emisiones contaminantes a esa calle con restricciones. Demuestren que la disminución del tráfico en el Centro no ha producido un aumento en las demás zonas de Madrid, como es lógico suponer. Díganme por qué Martínez Almeida prometió quitar la ZBE --alegando que no era eficaz-- y ahora la mantiene... ¿Qué ha cambiado? ¿Antes no servía y ahora sí, si mantiene casi la misma zona? Díganme por qué el TSJM tiró abajo Madrid Centro, y también el Supremo y, sin embargo, se mantiene algo que afecta a los derechos fundamentales de los madrileños, pues le restringe su derecho a circular. Díganme si las mediciones de los gases son objetivas, o si están manipuladas. Sé que no me van a responder, porque no tienen argumentos, sino los consabidos enlaces a laberínticas webs. Pero de seguro que un día quedarán al descubierto sus mentiras, no lo duden, y dejarán de disfrutar de sus chiringuitos. Un saludo”.

El 4 de agosto de 2022 (dentro del plazo establecido), la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental responde a la solicitud en estos términos:

“En relación con su escrito de 29 de junio de 2022, entendemos que con la información de la Memoria de calidad del aire 2021 se observa la evolución



positiva de los contaminantes después de la puesta en marcha de la zona de bajas emisiones. A través del enlace al Plan A de calidad del aire y cambio climático y a la Estrategia de Sostenibilidad Madrid 360, se puede apreciar todas las medidas que se están tomando para reducir la contaminación, y finalmente, con el Inventario de emisiones contaminantes de Madrid se muestra que el principal responsable de las emisiones más contaminantes de la ciudad es el sector del tráfico rodado, con amplia diferencia.

No obstante, tenga la seguridad de que se analizan todas las sugerencias y propuestas que hacen los ciudadanos”.

TERCERO. Frente a la respuesta de 4 de agosto a su solicitud de 29 de junio de 2022, don ██████████ interpone una reclamación ante el CTPCM, que lleva fecha de 19/8/2022 y tuvo entrada en el Consejo el 2/9/2022. Mediante escrito fechado el 6/10/2022, el CTPCM admite a trámite la reclamación y emplaza al Ayuntamiento de Madrid para que presente alegaciones en el plazo máximo de 15 días. Dicho escrito se comunica por correo electrónico a la Dirección General de Transparencia el 13 de octubre de 2022.

CUARTO. Recibido el correo de 14 de octubre de 2022 por el que la Dirección General de Transparencia envía la reclamación a esta SGT, ese mismo día se solicita informe a la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental, que lo emite el 27 de octubre de 2022.

El informe contiene información sobre el objeto de la solicitud que dio origen a la reclamación, estructurada en los siguientes apartados: principales fuentes de emisión en el municipio de Madrid; medidas para la mejora de la calidad del aire; niveles de calidad del aire.

Mediante comunicación cursada el 28 de octubre de 2022 -dentro, por tanto, de la fase de alegaciones ante el CTPCM-, esta SGT remitió información adicional al reclamante: el informe de 27/10/2022 de la Dirección General de



Sostenibilidad y Control Ambiental, al que se añade una consideración referida al punto sexto de su solicitud (anulación judicial de Madrid Central).

El informe y la comunicación se adjuntan como documentos 5 y 6, respectivamente.

QUINTO. El 31 de octubre de 2022, esta SGT dirige al solicitante una segunda comunicación con información adicional -de nuevo, en la fase de alegaciones-, referida al punto primero de su solicitud (datos de tráfico).

Esta segunda información adicional se remitió en dos correos sucesivos, enviados las 12:34 y las 15:30 horas del 31/10/2022. El segundo incluía el contenido del primero y lo ampliaba para incorporar datos de tráfico: un archivo Excel con la comparativa del tráfico por coronas entre mayo de 2018 y mayo de 2022. Se adjuntan ambas comunicaciones como documentos 7 y 8.

El 1 de noviembre de 2022, el reclamante contestó al primero de los correos citados (mediante su correo de las 23:34) y volvió a manifestar su disconformidad con la información recibida.

El 2 de noviembre, esta SGT respondió a su correo volviéndole a enviar el archivo Excel. Se adjunta la comunicación como documento 9. El mismo día, el reclamante contestó a este correo, afirmó que ya había recibido antes el gráfico y volvió a expresar su disconformidad (correo electrónico de 2/11/2002, a las 16:21 horas).

SEXTO. Los documentos citados en los antecedentes no conforman el expediente de una solicitud de información pública porque la solicitud que da pie a la reclamación no se tramitó por este cauce sino por el sistema de Sugerencias y Reclamaciones.

En todo caso, se remiten junto con estas alegaciones al CTPCM, atendiendo a su requerimiento. Se remiten asimismo dos correos del reclamante (de fechas 1 y 2 de noviembre de 2022), que contestan a las comunicaciones enviadas en la fase de alegaciones.



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Competencia. Esta Secretaría General Técnica es el órgano competente para la tramitación y resolución de las solicitudes de información pública referidas al ámbito material de competencia del Área de Gobierno, de conformidad con el apartado 7.º.12 del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de organización y competencias del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, de fecha 4 de julio de 2019 (BOCM de 22.7.2019).

En consecuencia, es también el órgano competente para formular las presentes alegaciones, de acuerdo con apartado 3.º.b) del Acuerdo de 10 de diciembre de 2015, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se establecen los criterios de gestión interna de las solicitudes de acceso a la información pública (BOAM de 14.12.2015).

SEGUNDO. Cuestiones previas. Antes de abordar el análisis de los distintos puntos incluidos en la solicitud objeto de la reclamación, conviene hacer dos consideraciones.

1. En primer lugar, es preciso tener en cuenta los antecedentes de la reclamación. Entre el 2 de mayo y el 29 de junio, el interesado se dirigió en cuatro ocasiones al Ayuntamiento de Madrid, a través del Sistema de Sugerencias y Reclamaciones, para plantear una serie de cuestiones relativas, fundamentalmente, a las restricciones de tráfico introducidas en las Zonas de Bajas Emisiones (ZBE). Y el Ayuntamiento de Madrid - concretamente, la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental- dio respuesta a todos sus escritos.

La reclamación se dirige contra la cuarta respuesta. El reclamante estima que su contenido no satisface su solicitud porque la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental no ha respondido a los puntos planteados. Pues bien, para valorar si esto es así habrá que tomar en



consideración todas las respuestas enviadas al interesado sobre el mismo asunto en el periodo señalado. Dado que la última respuesta -el objeto de la reclamación- culmina una secuencia, habrá que analizar toda la información facilitada entre mayo y agosto, y no solo la contenida en aquella.

2. La segunda precisión se refiere al tipo de respuestas que parece demandar el interesado.

2.1. En el escrito que da pie a la reclamación (solicitud de 29/6/2022), el ciudadano exige que le “demuestren” una afirmación. Y en la propia reclamación, indica que al solicitar información pretendía que el Ayuntamiento justificase la eficacia de la ZBE: “pidiendo información (...), en el sentido de que ese Ayuntamiento presentara pruebas que justificasen la implantación (...)” (formulario de reclamación, II.C); “(...) las preguntas que en ella [la solicitud] les hacía, para que me justificaran la eficacia de la ZBE” (escrito adjunto al formulario de reclamación).

En otras solicitudes anteriores, exige “pruebas científicas, con datos incontestables” que demuestren que la ZBE ha sido positiva (escrito adjunto a la solicitud de 2/5/2022) o pregunta si la disminución de emisiones “ha sido causada por la ZBE, y no por circunstancias climáticas” (escrito adjunto a la solicitud de 3/6/2022, punto 2).

Por su parte, la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental opta en sus respuestas por formular sus argumentos en términos de probabilidad o razonabilidad, como cuando afirma, de forma prudente, que “parece razonable” aplicar restricciones a “la circulación del vehículo privado en general, empezando por los más contaminantes” (respuesta de 20/6/2022).

Cuando se analizan fenómenos complejos, resultaría poco riguroso efectuar atribuciones causales exclusivas.



2.2. Pero es que, al margen de esa cuestión, la Administración, al responder a una solicitud de información pública, no debe demostrar ni justificar nada. Está obligada a facilitar los datos que obran en su poder a los ciudadanos, salvo que concurra un límite al derecho de acceso o medie una causa de inadmisión. Al hacerlo, informa. Pero “informar” no es “demostrar” ni “probar” ni “justificar”, verbos estos que expresan acciones distintas de la de informar. “Informar” significa “enterar o dar noticia de algo”, según el Diccionario de la lengua española de la RAE. Otros diccionarios definen “informar” como “dar a alguien datos o noticias sobre cierta cosa que le interesa” o “dar a conocer [algo a alguien]”.

Dar a conocer algo a alguien no equivale a demostrarle ese algo. Ello no significa que la Administración no esté obligada a motivar sus actos y, en determinadas ocasiones, a argumentar su necesidad y proporcionalidad. Pero el ejercicio de derecho a la información no es la vía prevista por el ordenamiento jurídico para que los ciudadanos exijan a la Administración que “demuestre” que ha cumplido dichos principios.

Aun si no se comparte lo anterior, y se considera que la Administración sí está obligada a demostrar cuando informa, tampoco de ello se seguiría que esté incumpliendo sus obligaciones en materia de acceso solo porque el solicitante considere no demostradas las afirmaciones que combate. Informar no es convencer.

TERCERO. Punto primero de la solicitud de 29 de junio de 2022.

- Díganme cuál era el tráfico en octubre de 2018, antes de la aprobación de Madrid Centro, y el tráfico en mayo de 2022, ya que no he podido abrir los archivos que descargué.



La respuesta de 20 de junio a la solicitud número 502/2022/38707, presentada el 3 de junio de 2022 (documento 3), incluía el enlace a los estudios del parque circulante de la ciudad que se reproduce a continuación:

Estudio del Parque Circulante de la ciudad de Madrid - Portal de datos abiertos del Ayuntamiento de Madrid. Para completar la información sobre el tráfico facilitada al reclamante, esta SGT le envió el 31 de octubre de 2022 una segunda comunicación con información adicional (correo de las 15:30 horas, documento 8, citado en el antecedente quinto). A continuación se transcribe un fragmento:

<<Adicionalmente, ponemos en su conocimiento lo siguiente:

1) El Portal de Datos Abiertos del Ayuntamiento de Madrid publica el conjunto de datos denominado “Tráfico. Histórico de datos del tráfico desde 2013”, que contiene los datos históricos de los puntos de medida de tráfico y que se actualiza mensualmente. A esta información se accede a través de siguiente enlace:

<https://datos.madrid.es/sites/v/index.jsp?vgnextoid=33cb30c367e78410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=374512b9ace9f310VgnVCM100000171f5a0aRCRD>

Ruta de acceso:

datos.madrid.es > En el recuadro superior (“¿Qué estas buscando?”), escribir: datos tráfico > De los conjuntos de datos que aparecen, seleccionar Tráfico. Histórico de datos del tráfico desde 2013



En la “documentación asociada” de esa página, se incluye el documento siguiente, que describe el contenido del conjunto de datos:

https://datos.madrid.es/FWProjects/egob/Catalogo/Transporte/Trafico/ficheros/Estructura_DS_Contenido_Trafico_Historico.pdf

2) La Dirección General de Planificación e Infraestructuras de Movilidad ha facilitado a esta SGT el archivo Excel que se adjunta y que contiene la comparativa del tráfico por coronas entre mayo de 2018 y mayo de 2022, basada en los datos de las 60 estaciones permanentes. En todas las coronas se aprecia una disminución de tráfico.>>

CUARTO. Puntos segundo, tercero y cuarto de la solicitud de 29 de junio de 2022.

- Díganme por qué las restricciones en la zona Centro -de poca extensión- producen una bajada de las emisiones en todo Madrid.*
- Díganme por qué en una calle del Centro bajan las emisiones, y el aumento del tráfico en una calle contigua a esa no envía sus emisiones contaminantes a esa calle con restricciones.*
- Demuestren que la disminución del tráfico en el Centro no ha producido un aumento en las demás zonas de Madrid, como es lógico suponer. A juicio de esta SGT, la valoración conjunta de la respuesta de 4 de agosto de 2022 (objeto de la reclamación), sumada a las tres respuestas a los escritos anteriores del interesado sobre el mismo asunto y al informe de fecha 27 de octubre de 2022 (citado en el antecedente cuarto), permiten afirmar que la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental ha facilitado la información solicitada en estos puntos.*



QUINTO. Punto quinto de la solicitud de 29 de junio de 2022

- Díganme por qué Martínez Almeida prometió quitar la ZBE -alegando que no era eficaz y ahora la mantiene... ¿Qué ha cambiado? ¿Antes no servía y ahora sí, si mantiene casi la misma zona?

En esta cuestión cabe distinguir dos aspectos: las razones del Ayuntamiento para establecer una Zona de Bajas Emisiones (ZBE) en una parte del centro de Madrid, por un lado; y, por otro, la posición del alcalde en este asunto.

1. Las razones para implantar la ZBE denominada “Distrito Centro” constan en la Memoria de análisis de impacto normativo de la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018. El documento está publicado. A través de los siguientes enlaces se accede a la memoria (versión actualizada de 19 de agosto de 2021) y su adenda (fecha el mismo día):

https://transparencia.madrid.es/FWProjects/transparencia/InformacionJuridica/HuellaNormativa/Ordenanzas/OrdMovilidadSostenible2021/Ficheros/MAIN_Actualizada_20210819.pdf

https://transparencia.madrid.es/FWProjects/transparencia/InformacionJuridica/HuellaNormativa/Ordenanzas/OrdMovilidadSostenible2021/Ficheros/AdendaMAIN_20210819.pdf

2. En cuanto a la justificación de la posición del alcalde de Madrid en esta materia, se trata de una cuestión claramente política y, como tal, ajena al contenido propio de una solicitud de información pública.



La simple lectura del enunciado revela que no tienen encaje en el concepto de información pública, tal y como se define en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. No tiene por objeto contenidos o documentos en poder de la Administración, sino que persigue una determinada valoración política. El solicitante cuestiona una decisión del alcalde de Madrid, algo que tiene derecho a hacer pero que resulta ajeno al objeto de la normativa vigente en materia de acceso a la información pública.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) ha declarado en numerosas ocasiones que la solicitud de una valoración, un posicionamiento o un juicio de valor de la Administración no puede considerarse una solicitud de información pública. A título de ejemplo, la RT 0129/2016, de 13 de octubre, se refiere a un supuesto en el que “el reclamante no ha solicitado información pública sobre una materia sino, por el contrario, el posicionamiento de un órgano administrativo ante una posibilidad de actuación alternativa en un concreto sector material”. (...) “Más parece que estemos en presencia de la búsqueda de un juicio de valor de la administración pública por el ahora reclamante a propósito de la forma de gestionar una determinada política pública que ante una petición de información sobre contenidos o documentos específicos” (FJ 4). En consecuencia, el CTBG desestima la reclamación “por cuanto su objeto no puede considerarse información pública de acuerdo con lo definido en artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”.

Por la misma razón, procede la desestimación de este punto de la reclamación, a juicio de esta SGT.

SEXTO. Punto sexto de la solicitud de 29 de junio de 2022.



- Díganme por qué el TSJM tiró abajo Madrid Centro, y también el Supremo y, sin embargo, se mantiene algo que afecta a los derechos fundamentales de los madrileños, pues le restringe su derecho a circular.

Como señala la información adicional facilitada al reclamante durante la fase de alegaciones (comunicación de 28/10/2022, citada en el antecedente cuarto), la anulación de la regulación de Madrid Central por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, acordada mediante tres sentencias de 27 de julio de 2020, se debió exclusivamente a defectos formales. A continuación se transcribe un extracto de dicha comunicación:

<<Esta SGT considera que procede ampliar la respuesta a este punto con la siguiente información:

1. El 27 de julio de 2020, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM) dictó varias sentencias que resolvieron los recursos presentados contra la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018 (OMS). Tres de estas sentencias estimaron parcialmente los recursos y, en consecuencia, anularon parte de la OMS:

- La Sentencia 445/2020, recaída en el recurso presentado por la Comunidad de Madrid.
- La Sentencia 446/2020, recaída en el recurso presentado por el Grupo Popular del Ayuntamiento de Madrid.
- La Sentencia 447/2020, recaída en el recurso presentado por DVUELTA ASISTENCIA LEGAL.

Las disposiciones anuladas por las tres sentencias se integran en la parte de la OMS que regula las llamadas “ordenaciones permanentes”, en sus dos vertientes:



- Zonas de Bajas Emisiones (arts. 21-23), incluido Madrid Central (art. 23).
- Áreas de acceso Restringido (arts. 24 y 25), incluida la Colonia Marconi (art. 25). Las razones para anular las disposiciones indicadas de la OMS fueron de índole formal, es decir, no se refieren al contenido de la Ordenanza sino a su tramitación, en la cual el TSJM aprecia dos defectos:

- 1) Falta de cumplimentación suficiente del trámite de información pública (sentencia sobre el recurso de la Comunidad de Madrid).
- 2) Insuficiencia de la memoria económica (sentencias de los recursos del Grupo municipal del PP y DEVUELTA)

Así lo señala el propio TSJM en la nota de prensa que difundió el día en que dictó las sentencias: “La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid ha anulado Madrid Central tras estimar parcialmente los recursos presentados por la Comunidad de Madrid, el Grupo Popular en el Ayuntamiento de Madrid y la mercantil DVuelta Asistencia Legal, sin entrar al fondo del asunto y sin valorar la delimitación de esta zona de bajas emisiones y su regulación”.

Publicada el 27/7/2020 en la sección “Noticias Judiciales TSJ Madrid”, la nota se titula “El TSJM anula Madrid Central por defectos formales tras los recursos de la Comunidad y el PP en el Ayuntamiento”.

La nota se puede descargar en el enlace siguiente:

C.G.P.J - Noticias Judiciales TSJ Madrid (poderjudicial.es) Al acceder al contenido, también se pueden descargar las tres sentencias, publicadas como archivos asociados.



2. Posteriormente, mediante Auto de 29 de abril de 2021, el Tribunal Supremo inadmitió a trámite el recurso de casación interpuesto por Ecologistas en Acción contra la Sentencia 446/220 del TSJM, confirmando así esta resolución judicial. La inadmisión se basa en que el TS no aprecia “interés casacional” en los motivos esgrimidos por el recurrente. El razonamiento judicial no entra en el fondo del asunto.

En el siguiente enlace se puede descargar la nota de prensa sobre el auto y la propia resolución:

C.G.P.J - Archivo de notas de prensa (poderjudicial.es)

3. En consecuencia, las razones de la anulación judicial de las disposiciones que regulaban Madrid Central nada tuvieron que ver con el “derecho a circular”, ni con la afcción a los derechos fundamentales que, a juicio del solicitante, implica la introducción de restricciones a la circulación de vehículos en las zonas de bajas emisiones.>>

SÉPTIMO. Punto séptimo de la solicitud de 29 de junio de 2022.

- Díganme si las mediciones de los gases son objetivas, o si están manipuladas. El artículo 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que “los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten”.

La presunción de validez de los actos administrativos está recogida también



en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo art. 4.1.e) reconoce a los municipios, las provincias y las islas “la presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos”.

De acuerdo con el principio según el cual la prueba incumbe al que afirma, si el interesado considera que determinadas mediciones contenidas en documentos administrativos están manipuladas tendría que demostrarlo por el cauce que estime adecuado. La Administración no tiene que probar la ausencia de manipulación. En atención a lo expuesto, SOLICITA

Que se desestime la reclamación, puesto que el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid ha facilitado al interesado la información solicitada a la que tiene derecho, mediante su respuesta de 4 de agosto de 2022, las respuestas a los tres escritos anteriores del interesado sobre el mismo asunto y la información adicional facilitada durante esta fase de alegaciones (comunicaciones de 28 y 31 de octubre y de 2 de noviembre de 2022); y ha justificado de forma suficiente por qué no procede facilitar aquella otra información ajena al contenido propio de una solicitud de información pública, según lo define la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.(...)”

CUARTO. El 7 de noviembre de 2022, este Consejo dio traslado a Don [REDACTED] del escrito recibido, concediéndole un plazo de 10 días para que efectúe las alegaciones que considere convenientes. En fecha 10/11/2022, el reclamante nos remite las siguientes alegaciones:

“La Resolución sobre la Reclamación que hice a a Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental solo pretende responder a una de las preguntas que se formulaban en mi escrito sobre la legitimidad de la ZBE (ZONA DE BAJAS EMISIONES) en Madrid Centro, y esta respuesta además es equivocada, pues formula conclusiones falsas. He insistido en las mismas



preguntas en más de un escrito, y no las responden, dándose el lujo de decir que ya me han respondido a mis demandas de información.”

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. La Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTPCM) reconoce en su artículo 30 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. El artículo 5.b) de la misma 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”. El derecho de acceso, por tanto, se ejerce sobre una información existente y en posesión del organismo que recibe la solicitud, ya sea porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

SEGUNDO. El artículo 47 y siguientes y el 77 de la LTPCM, así como el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, reconocen la competencia de este Consejo para resolver las reclamaciones que se presenten en el ámbito del derecho de acceso a la información.



TERCERO. El artículo 2 de la LTPCM establece que las disposiciones de esa ley serán de aplicación a: "...a) La Administración pública de la Comunidad de Madrid." Al interponerse la reclamación contra la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades de la Comunidad de Madrid, se considera una reclamación interpuesta contra la Administración pública de la Comunidad de Madrid.

CUARTO. El derecho de acceso a la información pública se reconoce en el artículo 105 b) de la Constitución, con arreglo al cual: *"la Ley regulará: el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas."*

El ámbito objetivo de la aplicación del derecho de acceso a la información, como ya se ha indicado anteriormente, se delimita de manera muy amplia en el artículo 5 de la LTPCM, de manera casi idéntica al artículo 13 de la LTAIBG:

"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 la ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones."

En función de lo anterior, el Tribunal Supremo recuerda que, *"esta delimitación objetiva del derecho de acceso se entiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus"*



funciones.” (STS de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020).

Por lo tanto, ambas Leyes y la doctrina del Tribunal Supremo, definen el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto debe de estar en posesión del sujeto al momento de recibir la solicitud, bien porque el mismo la ha elaborado, bien porque la ha conservado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de sus funciones y competencias encomendadas.

En el caso que nos ocupa, la información requerida debe considerarse información pública dado que estamos ante ciertas preguntas relacionadas con el funcionamiento y efectividad de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) de Madrid-Centro gestionada por el ayuntamiento, por lo que dicha información obra en su poder y ha sido obtenida en el ejercicio de sus funciones y competencias.

Una vez sentada la naturaleza de la información solicitada, corresponde analizar si se debe conceder acceso a la información solicitada, esto es, si se trata de información pública susceptible de ser concedida, o si, por el contrario, resulta de aplicación algún límite o causa de inadmisión que impida su acceso.

QUINTO. Entrando en el fondo del asunto, es preciso recordar que el apartado 6 del artículo 43 de la LTPCM, al regular las condiciones en que se ha de emitir la resolución, permite a la administración indicar al solicitante cómo acceder a la información si esta haya sido publicada. El apartado 6 de dicho artículo establece concretamente lo siguiente: (...) *si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.*

Para la adecuada interpretación de esta disposición, es necesario acudir al criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno



CI009/2015, que concluye que la indicación del lugar o medio de publicación deberá ser objeto de una referencia explícita y determinada, no de una simple indicación genérica.

Es decir, en ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente, sino que resulta necesario que se concrete la respuesta, por ejemplo redireccionando al solicitante a la información de publicidad activa siempre que tal información satisfaga totalmente la información solicitada y señalando expresamente el enlace que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas.

Pues bien, en el presente caso este Consejo ha podido comprobar que con la información que le ha sido facilitada al reclamante, resulta posible acceder a parte de la información que éste solicita.

A dicha información se puede acceder a través de los enlaces proporcionados o bien siguiendo la ruta específica que se indica. La administración, por tanto, en lo relativo a las respuestas proporcionadas a través de enlaces actuó de manera acorde al criterio precedente, ya que proporcionó los enlaces a la información publicada acompañado de instrucciones precisas para su acceso directo.

Asimismo, y sobre el resto de información solicitada, este Consejo ha podido comprobar que se ha dado completa respuesta al reclamante, ofreciéndole información precisa y detallada sobre las cuestiones planteadas a través de un informe técnico y varias respuestas ampliadas en las que se concedía información adicional.

De igual forma, cuando la administración no ha podido ofrecer una respuesta específica a la cuestión planteada, ha brindado las explicaciones



necesarias para justificar las razones por las cuales no es posible dar esas respuestas.

Por todo lo anterior, este Consejo considera que se ha facilitado toda la información disponible sobre el objeto de la solicitud, por lo que se debe proceder a la desestimación de la presente reclamación.

RESOLUCIÓN

En atención de todos los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid ha decidido,

ÚNICO. Desestimar las reclamaciones con números de expediente RDACTPCM274/2022 y RDACTPCM345/2022, presentadas por Don ██████████ ██████████ ██████████, al haberse proporcionado adecuadamente la información solicitada por parte de la administración reclamada.

De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación, esta resolución tiene carácter ejecutivo y será vinculante para los sujetos obligados por la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y el artículo 37 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, esta resolución pone fin a la vía administrativa.



Madrid, en la fecha que figura en la firma.

Rafael Rubio Núñez. Presidente.

Responsable del Área de Publicidad Activa y Control.

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero.

Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana.

Antonio Rovira Viñas. Consejero.

Responsable del Área de Acceso a la información.

Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa y en un plazo de dos meses desde el día siguiente a la notificación de esta, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.