



Resolución RT 0478/2018 y RT 0554/2018

N/REF: RT 0478/2018 y RT 0554/2018

Fecha: 20 de febrero de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Madrid. Empresa Municipal de Servicios Funerarios y Cementerios de Madrid, S.A.

Información solicitada: Documentos sobre la titularidad de una unidad de enterramiento.

Sentido de la resolución: Inadmisión.

I. ANTECEDENTES

1. La presente Resolución proviene de dos expedientes de reclamación, formuladas por el mismo interesado en momentos distintos y respecto al mismo asunto. A continuación se exponen los antecedentes por orden cronológico.
2. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 14 de septiembre de 2018, el reclamante presentó una primera instancia ante el Ayuntamiento de Madrid, dirigida a la Empresa Municipal de Servicios Funerarios y Cementerios de Madrid, S.A. (EMSFCM, S.A.), sobre la titularidad de una sepultura que había adquirido en el año 2013, a través de la que solicitaba:
 - *“(1) Documento firmado por mí en el que solicitase que la titularidad de dicha compra fuese [REDACTED].”*
 - *“(2) Si no pueden aportar el documento anterior solicito corrección en el registro de la EMSF, S.A. donde el titular sea [REDACTED].”*

- (3) Una vez realizada dicha corrección, solicito certificado (vía email o postal) indicando dicha corrección de errores y dejando constancia que el titular de dicha unidad de enterramiento es [REDACTED].
- (4) La ampliación en el “derecho de uso” de dicha unidad de enterramiento en el mismo tiempo en el que haya existido el error en su registro”.

De conformidad con las alegaciones remitidas a este Consejo por el Ayuntamiento de Madrid, la empresa municipal contestó la solicitud del interesado mediante Resolución notificada con fecha 18 de octubre de 2018, a través de la que se denegaba el cambio de titularidad de la referida sepultura.

3. El 26 de octubre de 2018, [REDACTED] formula reclamación ante este Organismo, por considerar su solicitud no respondida y al amparo del artículo 24¹ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), con el siguiente contenido:

- “1º) En el año 2013 abono 10.543,08 € por una concesión de uso por 75 años de una unidad de enterramiento (modalidad sepultura) en el Cementerio del Pardo (que gestiona la EMSF).
- 2º) En agosto 2017 con motivo del fallecimiento de mi madre [REDACTED] solicito un certificado de titularidad de dicha adquisición, recibiendo en mi domicilio carta que adjunto donde se muestra que la titular de dicha concesión de uso es mi madre [REDACTED].
- 3º) El 14/09/2018 solicito vía registro electrónico del ayuntamiento de Madrid a la EMFS documento en base al cual han puesto como titular a mi madre fallecida.
- 4º) No recibo respuesta ni el documento solicitado (título de compra/venta, contrato de alquiler de derechos de uso...como quieran llamarlo)
- 5º) Interpongo la siguiente denuncia mediante este formulario y las pruebas que adjunto.
- Denuncio del Título II Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el incumplimiento del artículo 26 en cuanto a:
 - no promoción de los derechos fundamentales de la constitución (Artículo 33: derecho a la propiedad privada sin que nadie te prive de ella salvo expediente expropiatorio)
 - no cumplir el principio de transparencia

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

- *Denuncio del Título I, la falta de acceso a la información pública (documento en base al cual la EMSF decidió otorgar la titularidad de mi adquisición a mi madre fallecida [REDACTED])*
- *Las unidades de enterramiento son bienes demaniales afectos al dominio público”.*

4. Iniciada la tramitación del expediente de reclamación, con número RT/0478/2018, el 31 de octubre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno da traslado del mismo al Director General de Transparencia y Atención a la Ciudadanía del Ayuntamiento de Madrid con el fin de que se presentasen las alegaciones convenientes por el órgano competente.

El 15 de noviembre de 2018 se recibe escrito de alegaciones de la EMSFCM, S.A. junto con la Resolución de su Gerente remitida al interesado el 18 de octubre. En las referidas alegaciones, la empresa municipal pone de manifiesto lo siguiente:

- *“Una vez consultados los archivos de esta Empresa Municipal de Servicios Funerarios y Cementerios de Madrid S.A., se comprobó que [REDACTED] no es titular de ninguna unidad de enterramiento, ni tampoco se había recibido solicitud alguna de información por el citado, sino de una solicitud de trasmisión a su nombre de la titularidad de una unidad de enterramiento, actualmente a nombre de [REDACTED], a la sazón la madre del citado.*
- *El proceso de trasmisión de la titularidad de una unidad de enterramiento se efectúa siguiendo un proceso reglado, regulado en el artículo 19 del vigente Reglamento de Prestación de Servicios Funerarios y Cementerios, aprobado por el Pleno de 25 de mayo de 2016 del Ayuntamiento de Madrid, (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 14 de junio de 2016). Por tanto, la trasmisión de titularidad mortis causa solicitada por el citado precisa de unos requisitos que el solicitante debe disponer, regulado por el derecho sucesorio español, y no basta con la mera solicitud de modificación de identidad del titular, toda vez que existirían terceros con derecho, como en el presente caso son los hermanos del citado.*
- *Así se le hizo saber personalmente al interesado, lo que no fue óbice para que el mismo formulara; en una solicitud anterior distinta a la que trae causa el presente procedimiento, reclamación ante la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), con la apariencia de indicar en su solicitud -para que la reclamación fuera admitida por la Agencia-, que se trataba de una mera modificación de datos de carácter personal, y no de un cambio de titularidad de la unidad de enterramiento (Expte. 1447/2018). Es decir, el citado no decía a la AEPD que lo que pretendía era que se modificara la titularidad de esa unidad de enterramiento, pasando la titularidad actual de su madre a él mismo, sino que lo que pretendía era una mera modificación como corrección de errores del dato del titular, de su*

madre a él mismo. Es una actuación semejante a pretender del Registro de la Propiedad la modificación de la titularidad de un inmueble, que se encuentra a nombre de un ciudadano por el de uno de sus hijos, por mor del fallecimiento, prescindiendo de la previsible opinión del resto de hermanos.

- *Debe reseñarse que la solicitud del citado fue expresamente resuelta, en sentido negativo, mediante resolución del Gerente de la Empresa Municipal de Servicios Funerarios y Cementerios de Madrid, S.A. (en adelante, EMSFCM), de fecha 3 de octubre de 2018, que le fue debidamente notificada mediante carta certificada con acuse de recibo (Código de envío CD0D3T0000941170028005H), que fue debidamente recogida por [REDACTED], con D.N.I. [REDACTED], el 25 de octubre de 2018, a las 10:20 horas, tal y como consta expresamente en el certificado emitido por la Oficina de Correos. Se adjunta copia de la misma.*
- *Nuevamente, con fecha 26 de octubre de 2018, el citado reitera su supuesta solicitud de información, una vez rechazada expresamente la misma tanto por la EMSFCM como por la Agencia Española de Protección de Datos, esta vez ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, indicando "no ha recibido respuesta a la solicitud de información" (Cita textual).*
- *Pues bien, como se indicaba anteriormente, lo que formulaba el citado era ninguna solicitud de información, sino un cambio de la titularidad de la unidad de enterramiento de la que es titular su madre, ni es cierto que no ha recibido respuesta, toda vez que la solicitud le ha sido expresamente rechazada, mediante la citada resolución del Gerente de la EMSFCM de fecha 3 de octubre de 2018, anteriormente indicada, y cuya fotocopia se adjunta, que le ha sido adecuadamente notificada y recibida con anterioridad a su reclamación, como también se acredita. Es consolidada la doctrina de ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de otros comisionados autonómicos que confirma que este procedimiento no puede ser utilizado para el reconocimiento de derechos o situaciones jurídicas individualizadas ajenas a lo que es el propio objeto de este derecho, así como la prestación o realización de actuaciones materiales por parte de las Administraciones Públicas.*
- *Y este ha sido el caso si bien con la apariencia que ha querido generar el reclamante de que en este caso estamos ante una cuestión que atañe al derecho de acceso.*
- *Además, debe indicarse que con fecha 9 de noviembre de 2018, el propio interesado ha presentado recurso de reposición contra la citada Resolución del Gerente de la EMSFCM, lo que refuerza la idea de que la cuestión de debate el propio reclamante la sitúa extramuros del derecho de acceso y sí dentro de la gestión ordinaria de un cambio de titularidad de una unidad de enterramiento.*

- *Por consiguiente, proponemos que se inadmita o desestime la reclamación presentada, y en mérito a lo anteriormente indicado y a decisión de ese Consejo, se considere incluso la presentación de la presente reclamación una prueba del uso abusivo de las instituciones de control, en fraude de ley y en claro perjuicio del bien común, y la responsabilidad que de la misma se derive”.*
5. Antes de que este Consejo resolviese la reclamación, con fecha 8 de noviembre, el señor [REDACTED] presentó una nueva solicitud de información ante el Ayuntamiento de Madrid, dirigida de nuevo a la EMSFCM, S.A., en la que requería:
- *“1. Documento en el que conste la ACEPTACIÓN de [REDACTED] (...) de asumir la titularidad de la unidad de enterramiento que adquirí previo pago de 10.543,08 euros.*
 - *2. Copia del Título de derecho funerario de la unidad de enterramiento que adquirí según factura”.*
6. Al no obtener respuesta a su solicitud, con fecha 9 de diciembre de 2018, formula reclamación ante este Organismo, al amparo del artículo 24² de la LTAIBG, en la que expresa:
- *“1º) En el año 2013 abono 10.543,08 € por una concesión de uso por 75 años de una unidad de enterramiento (modalidad sepultura) en el Cementerio del Pardo que gestiona la Empresa Municipal de Servicios Funerarios y Cementerios de Madrid, EMSFyCM*
 - *2º) En agosto 2017 con motivo del fallecimiento de mi madre Rosario solicito un certificado de titularidad de dicha adquisición, recibiendo en mi domicilio carta que adjunto donde se muestra que la titular de dicha concesión de uso es mi madre [REDACTED]*
 - *3º) El 08/11/2018 solicito vía registro electrónico del ayuntamiento de Madrid a la EMFSyCM documento donde se visualice la aceptación de dicha titularidad por parte de Rosario y una COPIA del "título de derecho funerario"*
 - *4º) No recibo respuesta ni el documento solicitado por lo que interpongo esta "petición de transparencia" en forma de reclamación.*
 - *ALEGO el incumplimiento del Título II Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el incumplimiento del artículo 26 en cuanto a:*

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

- no promoción de los derechos fundamentales de la constitución (Artículo 33: derecho a la propiedad privada sin que nadie te prive de ella salvo expediente expropiatorio)
- no cumplir el principio de transparencia
- ALEGO el incumplimiento del Título I, la falta de acceso a la información pública.
- ALEGO el incumplimiento art 27.4 Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común. (...).

Posteriormente, el 11 de diciembre, el interesado envía correo electrónico al objeto de que se incluya en el expediente la siguiente aclaración sobre el sentido de su reclamación:

- “Según la EMSFyCM el 25/01/2013 adquirí unidad de enterramiento y en el mismo acto la puse a nombre de mi madre fallecida [REDACTED].
- Si esa afirmación es cierta debieron exigirme para tal transmisión la aceptación de Rosario de dicho bien.
- Solicito copia de dicha aceptación pues sin ella habrían puesto dicho bien a nombre de Rosario de forma IRREGULAR al no cumplir su propio reglamento.
- También solicito copia del “título de derecho funerario”.

Cita además el artículo 25 del Reglamento de Cementerios (BOCM de 7 de diciembre de 1987) y el artículo 19 del Reglamento de Prestación de Servicios Funerarios y Cementerios (BOCM de 14 de junio de 2016).

7. Iniciada la tramitación de esta nueva reclamación, a la que se le asigna el número RT/0554/2018, el 13 de diciembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno da traslado del expediente al Director General de Transparencia y Atención a la Ciudadanía del Ayuntamiento de Madrid, al objeto de que se formularan alegaciones por el órgano competente.

El 18 de diciembre se recibe escrito del Secretario General de la EMSFCM, S.A. con el siguiente contenido:

- “Se trata de una reproducción fiel de la reclamación por el citado efectuada en fecha 26/10/2018, con número de registro RT 0478/2018.
- Debe reseñarse que la solicitud del citado fue expresamente resuelta, en sentido negativo, mediante resolución del Gerente de la Empresa Municipal de Servicios Funerarios y Cementerios de Madrid, S.A. (en adelante, EMSFCM), de fecha 3 de octubre de 2018, que le fue debidamente notificada mediante carta certificada con acuse de recibo (Código de envío CD0D3T0000941170028005H), que fue debidamente recogida por [REDACTED], con [REDACTED], el 25 de Octubre de 2018, a las 10.20 horas, tal y como consta

expresamente en el certificado emitido por la Oficina de Correos. Se adjunta copia de la misma.

- *Adicionalmente hay que tener en cuenta que los documentos solicitados por el reclamante no existen ni pueden existir, dado que la titularidad cuya certificación reclama le ha sido expresamente desestimada por la Resolución del Gerente de la EMSFCM anteriormente referida.*
- *Por consiguiente, se dan por reproducidas las alegaciones, claras y terminantes, remitidas en su día. Debe recordarse que la solicitud de información y documentación consiguiente en que trae causa esta reclamación ya fue evacuada, si bien el interesado discrepaba jurídicamente de la resolución desestimatoria de su pretensión de cambio de titularidad adoptada, motivo por el que incluso formuló el correspondiente recurso administrativo, desestimado.*
- *Por consiguiente, proponemos que se inadmita o desestime la reclamación presentada, y en mérito a lo anteriormente indicado y a decisión de ese Consejo, se considere incluso la presentación de la presente reclamación una prueba del uso abusivo de las instituciones de control, en fraude de ley y en claro perjuicio del bien común, y la responsabilidad que de la misma se derive”.*

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 Gobierno³, 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 cuarta⁴ 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 convenio⁵

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

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

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

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. Realizadas estas precisiones, la primera cuestión en la que centrarse es la relativa a la acumulación de las Reclamaciones con números de referencia RT/0478/2018 y RT/0554/2018.

De acuerdo con los antecedentes que obran en el expediente, sumariamente reseñados en esta Resolución, se advierte (i) que tanto el sujeto reclamante como el reclamado resultan coincidentes; (ii) el objeto de las mismas resulta coincidente y, finalmente, (iii) el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es el órgano que ha de tramitar y resolver las dos Reclamaciones interpuestas.

De lo anterior, y en aras al cumplimiento del principio de economía procesal, por parte de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se considera cumplido el requisito material de “identidad sustancial o íntima conexión” entre todas ellas al que alude el artículo 57⁶ de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por lo que procede su acumulación y la tramitación conjunta de las dos reclamaciones mencionadas. Y ello sin perjuicio, claro está, de resolver cada una de las cuestiones planteadas según prescribe el artículo 119⁷ de la citada Ley 39/2015.

4. Una vez aclarado este aspecto y puesto que no procede el análisis de ninguna otra cuestión de carácter formal, procede a continuación examinar el objeto de las solicitudes presentadas por el reclamante el 14 de septiembre y el 8 de noviembre de 2018, respectivamente, cuyo contenido es el siguiente:
 - a. *“Documento firmado por mí en el que solicitase que la titularidad de dicha compra fuese [REDACTED].*
 - b. *Si no pueden aportar el documento anterior solicito corrección en el registro de la EMSF, S.A. donde el titular sea [REDACTED].*
 - c. *Una vez realizada dicha corrección, solicito certificado (vía email o postal) indicando dicha corrección de errores y dejando constancia que el titular de dicha unidad de enterramiento es [REDACTED].*

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a57>
⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a119>

- d. La ampliación en el “derecho de uso” de dicha unidad de enterramiento en el mismo tiempo en el que haya existido el error en su registro.
- e. Documento en el que conste la ACEPTACIÓN de [REDACTED] (...) de asumir la titularidad de la unidad de enterramiento que adquirí previo pago de 10.543,08 euros.
- f. Copia del Título de derecho funerario de la unidad de enterramiento que adquirí según factura”.

En este sentido, la LTAIBG, en su artículo 12⁸, 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 con relación a 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.

Esto es, la Ley de Transparencia no ampara solicitudes en las que el objetivo sea obtener una actuación material por parte de una administración pública, como es el caso de las peticiones comprendidas en las letras b), c) y d) anteriormente citadas.

Efectivamente, en este caso, el reclamante solicita, por una parte, la modificación de la titularidad de la unidad de enterramiento en el Registro de la empresa municipal, por otra parte, una certificación de su titularidad y, por último, “la ampliación en el derecho de uso de dicha unidad”. Estos objetivos quedan fuera del ámbito de actuación de este Consejo, cuyo cometido en relación con estas reclamaciones consiste en garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Asimismo, por lo que respecta al certificado, según el diccionario de la RAE, una certificación es un “documento en que se asegura la verdad de un hecho” y por tanto, requiere una actuación previa del órgano administrativo, no es una mera copia de un documento.

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Tal y como se puso de manifiesto en anterior Resolución de este Consejo -RT 0301/2017-, el reclamante *“ha presentado una petición destinada a que la administración pública lleve a cabo una actuación material, (...). Actividad que dista de tratarse de una solicitud de acceso a la información en los términos definidos por los artículos 12 a 22 de la propia LTAIBG. De este modo, en definitiva, tomando en consideración el objeto de la solicitud descrita en el que se plantea una actuación material por parte de la administración autonómica cabe concluir con la inadmisión de la reclamación planteada al quedar fuera del ámbito de aplicación de la LTAIBG”*.

En consecuencia, respecto a estas tres peticiones, la reclamación debe inadmitirse a trámite por no constituir su objeto información pública.

5. Finalmente, queda por analizar las peticiones recogidas en las letras a), e) y f), tal y como quedan reflejadas en el fundamento jurídico anterior.

a. Documento firmado por mí en el que solicitase que la titularidad de dicha compra fuese [REDACTED].

e. Documento en el que conste la ACEPTACIÓN de [REDACTED] (...) de asumir la titularidad de la unidad de enterramiento que adquirí previo pago de 10.543,08 euros.

f. Copia del Título de derecho funerario de la unidad de enterramiento que adquirí según factura.

En cuanto a los dos primeros documentos, la administración señala en su segundo escrito de alegaciones que “no existen ni pueden existir”. Por tanto, no existe objeto sobre el que ejercer el derecho de acceso a la información.

Respecto al título del derecho, el artículo 12 del Reglamento de Prestación de Servicios Funerarios y Cementerios (BOCM de 14 de junio de 2016)⁹ establece que:

“La prestación del servicio de inhumación conllevará la asignación de una unidad de enterramiento, salvo que el usuario ya dispusiera de la misma, y el otorgamiento del correspondiente título previo pago de la tarifa vigente.

La solicitud realizada por el usuario a la EMSFCM y el abono de la tarifa permitirá el inicio de la prestación del servicio, sin perjuicio de su obligada formalización en el

⁹ <https://www.bocm.es/boletin/CM Orden BOCM/2016/06/14/BOCM-20160614-31.PDF> (p.9)

correspondiente título que será expedido y entregado al usuario en el plazo máximo de tres meses”.

Según los hechos expuestos por la empresa municipal, “el título de derecho funerario a nombre de [REDACTED], es expedido, tal y como expresamente fue solicitado por [REDACTED], y es entregado en mano al mismo el 28 de enero de 2018. Así se acredita al ser rubricado en la citada fecha anteriormente referida”. En consecuencia, el interesado ya dispone de este documento.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **INADMITIR** la Reclamación presentada por [REDACTED], por no existir objeto sobre el que ejercer el derecho de acceso a la información.

De acuerdo con el artículo 23, número 1¹⁰, 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 112.2¹¹ 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)¹² 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

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>