



Resolución 126/2020, de 5 de junio, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-100/2019 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Villalbilla de Burgos (Burgos)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 31 de enero de 2019 y núm. 120, tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Villalbilla de Burgos (Burgos) una solicitud de información pública dirigida por D. XXX a la citada Entidad local. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“SOLICITA

Copia del proyecto de ejecución de las obras que se están desarrollando en la C/ XXX, así como cualquier otro documento relacionado con esta obra. Esta copia de la documentación se solicita se remita a la dirección de correo electrónico pasrural@gmail.com”.

Segundo.- Con fecha 22 de marzo de 2019, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de Villalbilla de Burgos poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 25 de abril de 2019, se recibió la contestación del Ayuntamiento indicado consistente en la aportación de una copia del Decreto de la Alcaldía, de 12 de abril de 2019, a través del cual se había resuelto expresamente la solicitud de información pública indicada en el expositivo primero de estos antecedentes en los siguientes términos:

“Dada cuenta del escrito presentado por D. XXX en el que se solicita copia del proyecto de ejecución de las obras de pavimentación de calles en la XXX.

Considerando que el proyecto técnico es un documento objeto de propiedad



intelectual según se desprende del artículo 10.1 f) del RDL 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, cuyo artículo 17 establece que los derechos de reproducción no podrán ser realizados sin autorización de su autor.

Visto que no contamos con dicha autorización y que el solicitante ya ha tenido acceso a dicho documento en las oficinas municipales, lo que le permitió afirmar en su escrito de 31 de enero de 2019 (Registro de Entrada 119) que «esta obra no se va a ejecutar conforme al proyecto aprobado».

En uso de las facultades que tengo legalmente atribuidas, RESUELVO:

Primero: Desestimar la petición formulada por D. XXX relativa a la obtención de copia del proyecto de ejecución de obras de pavimentación en Calle XXX.

Segundo: Notificar, en legal forma, la presente Resolución al interesado”.

Cuarto.- Con fecha 24 de abril de 2019, tuvo entrada en esta Comisión un escrito en el que el reclamante puso de manifiesto su disconformidad con el Decreto municipal señalado en el expositivo anterior y su voluntad de impugnar el mismo, aportando como argumentos para oponerse a la desestimación de su solicitud, lo decidido por esta Comisión de Transparencia en su Resolución 53/2017, de 31 de mayo (expte. CT-0011/2017), así como el Dictamen 1/2016, de la Comisión de Garantías del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, donde se afirma, según señala el reclamante, que *“la propiedad intelectual no puede operar como límite al acceso, sino como límite a su utilización o explotación por parte de la persona solicitante”*.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales



comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello, puesto que su autor es la misma persona que se dirigió, en su día, en solicitud de información pública al Ayuntamiento de Villalbilla de Burgos.

Cuarto.- La reclamación fue presentada inicialmente frente a la desestimación presunta de la solicitud presentada ante la Entidad local señalada con fecha 31 de enero de 2019. Sin embargo, con posterioridad al inicio de este procedimiento de reclamación, el Ayuntamiento procedió a resolver expresamente aquella petición mediante el Decreto de la Alcaldía de fecha 12 de abril de 2019, referido en el expositivo tercero de los antecedentes. La impugnación de este Decreto, realizada a través del escrito del reclamante recibido en esta Comisión con fecha 24 de abril, ha tenido lugar dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado establecido en el artículo 24.2 de la LTAIBG.

Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene recordar que la LTAIBG, de conformidad con lo dispuesto en su preámbulo, tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*.



En similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge en su Exposición de Motivos el siguiente razonamiento:

“La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”.

Como premisa básica, procede señalar que el citado artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la misma Ley. Este último precepto define la información pública 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”.*

En el supuesto planteado en la presente reclamación, el documento solicitado se incluye dentro del concepto de información pública señalado, considerando que el proyecto de ejecución cuyo acceso se pide es un documento que debe formar parte de un expediente administrativo tramitado y resuelto por el Ayuntamiento del Villalbilla de Burgos indicado, con la finalidad de que fuera llevada a cabo la obra pública consistente en la pavimentación de vías públicas en el término municipal.

Sexto.- Considerando la inclusión de los documentos solicitados dentro de la definición de “información pública” contenida en el citado artículo 13 de la LTAIBG, procede determinar si el Ayuntamiento de Villalbilla de Burgos ha actuado correctamente, desde un punto de vista jurídico, al denegar el acceso a la información solicitado.

Para ello, debemos partir de la forma en la que debe llevarse a cabo la aplicación general de los límites y de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública recogidas en los artículos 14 y 18 de la LTAIBG. Al respecto, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, lo siguiente:

“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe



tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.

Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información - derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 (...)

Esta interpretación “*estricta, cuando no restrictiva*” de las limitaciones al derecho de acceso a la información pública ha sido de nuevo mantenida por el Tribunal Supremo en sus Sentencias núm. 1768/2019, de 16 de diciembre, y núm. 306/2020, de 3 de marzo.

En el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, no se puede afirmar que la decisión impugnada haya tenido en cuenta esta formulación amplia del derecho de acceso a la información pública, cuando ni tan siquiera se especifica en la Resolución denegatoria de la información en virtud de cuál de los doce límites enunciados en el artículo 14.1 de la LTAIBG se considera que el Ordenamiento jurídico impide el acceso del reclamante a la información solicitada (en realidad, no se hace referencia alguna a la LTAIBG en el acto impugnado). No obstante, aunque no haya una referencia al citado precepto en el Decreto municipal, lo cierto es que en este se aplica uno de los límites concretos previstos en la letra j) de aquel artículo, como es “*la propiedad intelectual*”.

Por tanto, partiendo de la interpretación que debe llevarse a cabo de los límites



al derecho de acceso a la información pública, cabe plantearse si el acceso por el solicitante a un proyecto de ejecución de obras incorporado a un expediente administrativo vulnera el derecho de propiedad intelectual de su autor. En este sentido, es cierto que, como se señala en el Decreto impugnado, el derecho de propiedad intelectual incluye los proyectos, planos, maquetas y diseños de obras arquitectónicas y de ingeniería (artículo 10.1 f) del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual). Así mismo, el artículo 17 de dicho texto establece que corresponde al autor el ejercicio exclusivo de los derechos de explotación de su obra en cualquier forma y en especial, los derechos de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, que no podrán ser realizados sin su autorización, salvo en los casos previstos en aquella Ley. Ahora bien, se debe precisar que el artículo 31 bis 1. del citado texto legal, precepto añadido al texto refundido por la Ley 23/2006, de 27 de julio, dispone expresamente que no es necesaria autorización del autor cuando una obra se reproduzca, distribuya o comunique públicamente con fines de seguridad pública o para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos, judiciales o parlamentarios.

En consecuencia, en la medida en que un proyecto se encuentre incorporado a un expediente administrativo, no es preciso que el acceso al mismo sea autorizado por su autor, existiendo diversos pronunciamientos judiciales al respecto, anteriores incluso a la entrada en vigor de la LTAIBG, donde así se reconoce. Así, por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en su Sentencia de 28 de abril de 2005 (rec. 4182/2003) afirmaba, en el fundamento de derecho tercero, lo siguiente:

“El artículo 14 de la ley de Propiedad Intelectual dispone, al indicar el contenido y características del derecho de autor, que corresponde a éste, como derecho irrenunciable e inalienable, decidir si su obra ha de ser divulgada y en qué forma. Quien acepta la redacción de un proyecto técnico para la obtención de una licencia de obra o de actividad sabe que ese proyecto se va a incorporar a un expediente administrativo y que sobre él, como parte del expediente, podrán obtener información los que tengan interés en relación con el otorgamiento de esa licencia en los términos que establece la legislación de procedimiento administrativo, que incluyen la obtención de copias”.

En el mismo sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sentencia de 9 de febrero de 2005 (rec. 305/2003) analizaba esta cuestión en los siguientes términos:

“La cuestión se centra en determinar si el acceso al proyecto supone una violación del artículo 10 del Real Decreto Legislativo 1/96, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual. Debe recordarse que el artículo 1 del mismo texto señala que la propiedad intelectual



de una obra literaria, artística o científica corresponde al autor por el mero hecho de su creación. Y, el artículo 2 dispone que la propiedad intelectual está integrada por derechos de carácter personal y patrimonial que atribuyen al autor la plena disposición y el derecho exclusivo a la explotación de la obra, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley. Por último, el artículo 17 señala que corresponde al autor el ejercicio exclusivo de los derechos de explotación de su obra en cualquier forma y, en especial, los derechos de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, que no podrán ser realizados sin su autorización. La ley entiende por comunicación pública todo acto por el cual una pluralidad de personas pueda tener acceso a la obra sin previa distribución de ejemplares a cada una de ellas (artículo 20-1). Y según la doctrina civil, comunicación pública es hacer llegar a una pluralidad de personas obras protegidas, pero no toda comunicación pública de obras protegidas necesita la previa autorización del titular de la obra o de quienes tienen encomendada la gestión de sus derechos. Con aquella comunicación lo normal es que se esté persiguiendo un beneficio o lucro ilícito a costa del autor, connotación que en el caso del Consistorio en ningún caso concurrirá, pues que el proyecto se encuentre en un expediente de carácter urbanístico y que a él tengan acceso quienes sean interesados no supone que éstos persigan obtener ni obtiene, al efecto nada se alegó, beneficios económicos derivados de la visualización”.

En atención a lo expuesto, la citada Sentencia confirmó la dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 24 de Madrid donde se consideraba que se trataba de lo siguiente:

“... de un proyecto que forma parte de un expediente instruido por la administración pública y, además, en materia urbanística, materia eminentemente pública y para cuya defensa cualificada la legislación prevé el eventual ejercicio de la acción pública, siendo ese interés general el prevalente frente a intereses particulares. A ello le añade la condición de colindante y la falta de acreditación por el Ayuntamiento de que hubiera tenido conocimiento del expediente de concesión de licencia”.

En consecuencia, el acceso a un proyecto de ejecución de obras, en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, no implica, por sí solo, la vulneración del límite previsto en el artículo 14.1 j) de la LTAIBG. Cuestión distinta es que la utilización del proyecto una vez que se accede al mismo, sí pueda vulnerar la legislación de propiedad intelectual. Sin embargo, esta última matización no pone en tela de juicio la primera afirmación, determinante para concluir que el Decreto municipal que aquí se impugna resulta contrario a lo dispuesto en la LTAIBG y que, por tanto, debe ser garantizado por el Ayuntamiento indicado el acceso a la información solicitada.



Tampoco la protección de datos personales (incluidos los de la persona firmante del proyecto) puede fundamentar aquí la denegación del acceso a la información solicitada, puesto que se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG:

“No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”.

Por tanto, si en el proyecto cuyo acceso se ha solicitado constan datos personales que deban ser objeto de protección, el acceso debe realizarse previa disociación de estos últimos.

Séptimo.- Finalmente, en cuanto a la formalización del acceso a la información solicitada, el artículo 22.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.

A los efectos que aquí interesan, lo anterior debe complementarse con lo previsto en el apartado 4 del mismo precepto:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias, sin perjuicio de que la misma se realice, como ya hemos señalado, previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en los documentos, y pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

En el caso que aquí nos ocupa, el solicitante puso de manifiesto ante el Ayuntamiento de Villalbilla de Burgos su voluntad de obtener una copia del proyecto en cuestión, sin que su derecho a que la formalización del acceso tenga lugar de esta forma se vea limitado, como parece que se indica en el Decreto impugnado, por el hecho de



que aquel haya realizado una consulta personal previa del citado proyecto. Por otro lado, también pedía el reclamante que la información solicitada fuera proporcionada por vía telemática (indicando un correo electrónico al cual se podía enviar esta), razón por la cual la copia del proyecto deberá remitirse de esta forma.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Villalbilla de Burgos (Burgos).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, se debe **proporcionar al reclamante una copia del proyecto de ejecución de las obras de pavimentación de calles en la XXX, de la localidad de Villalbilla de Burgos.**

Tercero.- Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y al Ayuntamiento de Villalbilla de Burgos.

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López