



Resolución 4/2022, de 17 de enero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-356/2021 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 22 de julio y 13 de septiembre de 2021, D.XXX presentó una solicitud de información pública dirigida al Jefe del Servicio Territorial de Fomento de la Junta de Castilla y León. En esta solicitud, relacionada con el expediente 538/08 cuyo objeto era la aprobación definitiva de las Normas Urbanísticas de Calvarrasa de Abajo (Salamanca), se expresaba lo siguiente:

“Solicita, se me comunique si consta el informe de la Confederación Hidrográfica del Duero relativo al establecimiento de zonas inundables, tal y como establece el artículo 11 de la Ley de Aguas y la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones, aprobada por acuerdo del Consejo de ministros en su reunión del día 9 de diciembre de 1994 (BOE nº 38 del 14/02/1995)”.

Segundo.- Con fecha 17 de septiembre de 2021, 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, esta Comisión de Transparencia se dirigió a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.



Con fecha 12 de enero de 2022, se recibió la contestación de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente a la solicitud de informe, a la que se acompañó un Informe del Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo sobre la reclamación presentada por D. XXX que seguidamente se transcribe.

“Con fecha 22 de julio de 2021, D. XXX presentó escrito ante el Servicio Territorial de Fomento de Salamanca en el que preguntaba si en la elaboración de las vigentes normas urbanísticas municipales (NUM) de Calvarrasa de Abajo constaba el informe de la Confederación Hidrográfica del Duero, relativo al establecimiento de zonas inundables, tal como establece el artículo 11 de la Ley de Aguas y la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 1994.

Ante la falta de respuesta por parte del Servicio Territorial de Fomento de Salamanca, D. XXX presentó queja ante el Defensor del Pueblo, desde donde se solicitó a esta Dirección General información sobre si se iba a contestar la solicitud del interesado.

Ante esta petición, el Servicio de Urbanismo de esta Dirección General solicitó al Servicio Territorial de Fomento de Salamanca informe sobre las actuaciones llevadas a cabo en relación con el escrito presentado el 22 de julio de 2021 por D. XXX. Desde el Servicio Territorial se remite informe en el que se pone de manifiesto que la cronología acerca de las sucesivas peticiones de informe efectuadas por D. XXX y las respuestas dadas por este Servicio Territorial de Fomento en relación con la Aprobación definitiva de las NUM de Calvarrasa de Abajo (expte. 538/05), es la siguiente:

- El 05-02-2020 se recibe en este Servicio Territorial, remitido desde la D.G. de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, escrito de D. XXX solicitando, en relación con la aprobación de las NUM de Calvarrasa de Abajo, informe acerca de (sic) «si se realizó o no se realizó la notificación obligatoria a los personados en el período de información pública, (...)».*
- El 11-02-2020, este Servicio Territorial da respuesta a la consulta formulada, informando al interesado que (sic) «consultada la base de datos obrante en este Servicio Territorial, no consta que se realizara dicha notificación».*
- El 18-02-2020 se recibe en este Servicio Territorial nuevo escrito de D. XXX, solicitando esta vez, en relación con el mismo expediente, si dicha aprobación (sic) «... se notificó o no se notificó al Registro de la Propiedad, a la Diputación y a la Administración General del Estado, señalando, si es el caso, el órgano de la Administración General al que se notificó (Catastro, Sub. Gobierno, etc.)». Se solicitaba asimismo en el escrito la remisión de (sic) «... copia del Informe de la*



Ponencia Técnica que se presentó a la sesión de la Comisión Territorial de Urbanismo (CTU), celebrada el 24-abril-2008 y copia del Informe de la Ponencia Técnica que se presentó a la sesión de la CTU del día 28-5-2008».

- El 21-02-2020, este Servicio Territorial vuelve a dar respuesta a la consulta formulada, informando que (sic) «... dicha notificación se efectuó a los organismos siguientes: Subdelegación del Gobierno, Gerencia Territorial del Catastro, Registro de la Propiedad nº2 de Salamanca y Diputación provincial».

Así mismo, se remitió al interesado copia de la propuesta de la Ponencia Técnica a la CTU de 24-abril 2008, y se le informó de la imposibilidad de remitirle copia del «Informe de la Ponencia Técnica que se presentó a la sesión de la CTU del día 28-5-2008» por no constar en nuestros archivos.

- El 24-02-2020, se recibe en este Servicio Territorial nuevo escrito de D. XXX, reiterando lo solicitado el 18-02-2020.

- El 02-03-2020 y 05-03-2020, se reciben en este Servicio Territorial sendos escritos idénticos de D. XXX solicitando (sic) «... copia del Informe emitido por la Ponencia Técnica, que sirvió de base a la Comisión Territorial de Urbanismo para, en su sesión del día 15-10-2009, aprobar de forma definitiva las Normas Urbanísticas Municipales de Calvarrasa de Abajo».

- El 09-03-2020, este Servicio Territorial remite al interesado la copia solicitada de la propuesta de la Ponencia Técnica a la CTU de 15-10-2009

- El 22-07-2021, se recibe en este Servicio Territorial nuevo escrito de D. XXX solicitando, en relación con el mismo expediente, (sic) «... si consta informe de la Confederación Hidrográfica del Duero relativo al establecimiento de zonas inundables, (...)». NO SE DA RESPUESTA.

- El 13-09-2021, se recibe de nuevo en este Servicio Territorial el mismo escrito de D. XXX enviado el 22-07-2021. NO SE DA RESPUESTA.

Ante los hechos expuestos, desde la Sección de Urbanismo del Servicio Territorial de Fomento de Salamanca se consideró que se había garantizado sobradamente el derecho que ampara a D. XXX a recibir la información urbanística solicitada en relación con la tramitación de un antiguo expediente de la Comisión Territorial de Urbanismo -Aprobación definitiva de las NUM de Calvarrasa de Abajo-, aun no habiendo acreditado por su parte la condición de interesado en el procedimiento, ni expuesto un determinado motivo para las sucesivas solicitudes de información efectuadas. Tal y como se ha expuesto más arriba, el Servicio Territorial de Fomento ha respondido puntual y diligentemente hasta en tres ocasiones (el 11-02- 2020, el 21-02-2020 y el 09-03-2020) a las consultas formuladas, adjuntando asimismo la documentación solicitada que estuviera disponible.



No obstante lo anterior; y ante la sucesiva y reiterada petición de información sobre el mismo expediente por el ciudadano, y el convencimiento por la Sección de Urbanismo del Servicio Territorial de Fomento de Salamanca de que sus respuestas jamás llegarían a satisfacer sus pretensiones, se optó finalmente por no contestar al último requerimiento efectuado, al entender que la solicitud de información urbanística de manera acumulativa podía considerarse manifiestamente abusiva.

Sin perjuicio de lo anterior; el Servicio Territorial de Salamanca nos adjunta copia de los dos informes emitidos por la Confederación Hidrográfica del Duero (de fechas 25-05-2005 y 24-08-2006), los cuales ya han sido remitidos con fecha 26 de noviembre de 2021 a D. XXX, habiéndose dado así respuesta a su escrito de 22 de julio de 2021 (se adjunta copia del escrito de remisión)”.

Junto con el Informe anteriormente transcrito, también se aporta copia de la comunicación remitida por el Jefe del Servicio de Urbanismo a D. XXX, fechada el 26 de noviembre de 2021, en virtud de la cual se indica:

“Con fecha 22 de julio de 2021, fue dirigido por Ud. escrito al Servicio Territorial de Fomento de Salamanca en el que solicitaba que se le comunicara si en el expediente de aprobación de las Normas Urbanísticas Municipales de Calvarrasa de Abajo (Expediente 538/08) consta el informe de la Confederación Hidrográfica del Duero relativo al establecimiento de zonas inundables, tal como establece el artículo 11 de la Ley de Aguas y la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros.

En contestación a esa petición se le remite copia de los dos informes emitidos por la Confederación Hidrográfica del Duero, de fechas 25 de mayo de 2005 y 24 de agosto de 2006 que constan en el expediente 538/05 de Aprobación de las NUM de Calvarrasa de Abajo”.

Asimismo, también se ha aportado copia del correspondiente justificante en el que consta que la anterior comunicación se registró con fecha de salida el 16 de noviembre de 2021.

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 LTAIBG 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 D. XXX, quien se encuentra legitimado para ello puesto que fue quien presentó la solicitud de información pública que ha dado lugar a aquella impugnación.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:



“La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”.

Por otro lado, el artículo 20.1 de la LTAIBG establece:

“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante”.

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 17 de septiembre de 2021, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 22 de julio de 2021, y reproducida mediante escrito presentado el 13 de septiembre de 2021.

En todo caso, la presentación de reclamaciones frente a las desestimaciones presuntas de las solicitudes de acceso a información pública por no haber sido resueltas expresamente, no se encuentra sujeta a plazo, todo ello conforme a lo previsto en los artículos 20.1, 20.4 y 24.2 de la LTAIBG, así como de acuerdo con el criterio del CTBG, expresado en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, a partir de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y las previsiones de la LPAC, relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición.

Quinto.- A la vista de la concreta información solicitada, que forma parte de un expediente urbanístico, debemos tener en consideración que el artículo 141.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, establece las posibles causas de denegación de este tipo de información, si bien, ello no implica que el acceso a la información urbanística se encuentre fuera del ámbito de aplicación de LTAIBG. En este sentido, debemos partir de lo dispuesto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG, de conformidad con el cual:

“Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”.

Como se ha indicado, entre otras, en las Resoluciones de la Comisión de Transparencia 41/2019 (expte. de reclamación CT-0240/2018), 91/2017, de 25 de agosto



(expte. de reclamación CT-0070/2017), 127/2017, de 17 de noviembre (expte. de reclamación CT-0031/2017), 98/2020, de 15 de mayo (expte. de reclamación CT-176/2019) y 122/2020, de 5 de junio (expte. De reclamación CT-119/2019), el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en su Criterio Interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre, ya expresaba al respecto lo siguiente:

“(...) IV. La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.

En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso, etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria (...).”

Con todo, se puede concluir que el acceso a la información urbanística no constituye un régimen de acceso específico a la información, puesto que no existe en este ámbito una regulación especial del derecho de acceso a la información pública en el sentido previsto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG y, en cualquier caso, esta última siempre sería aplicable con carácter supletorio.

Se debe exceptuar de lo anterior la consulta urbanística regulada en los artículos 146 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, y 426 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo, con relación al derecho que toda persona física o jurídica tiene a que el Ayuntamiento correspondiente le informe por escrito del régimen urbanístico aplicable a un terreno concreto, o bien al sector, unidad de actuación o ámbito



de planeamiento o gestión urbanística equivalente en que se encuentre incluido. La solicitud de esta información debe ser contestada, por imponerlo así los preceptos señalados, a través de una certificación, es decir, de un documento nuevo que no puede ser considerado “*información pública*” en el sentido definido en el citado artículo 13 de la LTAIB.

Asimismo, también en consideración a la concreta información solicitada por D. XXX, cabría tener en cuenta que el artículo 2.3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), define la información ambiental como:

“... toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:

- a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.*
- b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).*
- c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.*
- d) Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.*
- e) Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y*
- f) El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c)”.*



Por lo expuesto, también cabría valorar si la reclamación formulada por D. XXX tiene encaje en la LTAIBG o, por el contrario, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la citada Ley, se regirá por su normativa específica, que, en este caso, sería la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Como ya se ha señalado por esta Comisión en otras Resoluciones, como la 57/2017, de 21 de mayo de 2018 (Expte. CT-34/2017), la 135/2020, de 19 de junio (Expte. CT-2017/2019) y la 229/2021, de 19 de noviembre (Expte. CT 259/2021), en un planteamiento inicial, cabría pensar que las solicitudes de información ambiental deben tramitarse en su integridad conforme a su normativa específica que acabamos de citar. Sin embargo, el propio dictado del punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG al que ya se ha hecho referencia, nos lleva a determinar que se trata de una cuestión controvertida, que debe ser resuelta en el sentido más garantista del derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública.

No habiendo sido resuelta la cuestión del alcance de la supletoriedad de la LTAIBG en el criterio interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre de 2015, del CTBG, en el asunto “*Aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013 sobre regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública*”, diversos autores de la doctrina administrativista han defendido una interpretación de la disposición adicional primera LTAIBG, en combinación con la Ley de Acceso a la información en materia de Medio Ambiente, con arreglo a la cual es posible extender -en el ámbito del acceso a la información ambiental- la aplicación de la reclamación potestativa ante el CTBG y las demás autoridades independientes creadas a nivel autonómico. Esta conclusión se basa en la contradicción que implica el mantenimiento de una dualidad de regímenes diferentes de garantía, de lo cual se desprende un sistema de tutela administrativa menos garantista del derecho de los ciudadanos, en comparación con el establecido en la LTAIBG de reclamación tramitada por organismos independientes.

Por lo que se refiere a la aplicación supletoria de la LTAIBG en lo concerniente a la tramitación de las reclamaciones contra las denegaciones de acceso a la información ambiental por los organismos independientes de transparencia, esta opción ha sido defendida por entender que la reclamación ante el CTBG es un aspecto no regulado en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y en este sentido puede argumentarse (Lucía Casado Casado, Revista catalana de dret públic, nº 52, 2016, “*La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: ¿Una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental?*”) que aun cuando la citada norma legal sí regula en su art. 20 los mecanismos de tutela del derecho de acceso a la información ambiental, remitiendo al sistema general de recursos administrativos y al recurso contencioso-administrativo, no



incluye una auténtica garantía precontenciosa ante un organismo independiente como sí hace la LTAIBG.

En consecuencia, dado que la información ambiental constituye información pública, concepto definido de forma muy amplia por la LTAIBG y en relación con el acceso a la información pública, esta Ley ha sustituido los recursos administrativos por una reclamación específica con carácter potestativo ante una autoridad independiente, cabe entender que la remisión de la legislación de acceso a la información en materia de medio ambiente a los recursos administrativos regulados en la Ley de Procedimiento Administrativo, ha de entenderse superada, en el ámbito del acceso a la información pública, por la reclamación ante el CTBG y organismos autonómicos y, por consiguiente, también, en el del acceso a la información ambiental como información pública que es.

La supletoriedad de la LTAIBG en la tramitación de las solicitudes de acceso a la información ambiental ha sido asumida por la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la Información Pública de Cataluña en su Dictamen 1/2017 “Consulta general sobre acceso a los expedientes sancionadores en materia de medio ambiente”.

La primera de las conclusiones del Dictamen determina que el acceso a la información ambiental se rige por su legislación específica, siendo de aplicación supletoria la legislación de transparencia y que las dudas sobre el alcance de esta supletoriedad se han de resolver a favor de la interpretación que sea más favorable a la protección del medio ambiente, y, en segundo lugar, al derecho de acceso.

En definitiva, dado que la normativa específica de acceso a la información ambiental, en lo que afecta a la impugnación de las denegaciones de acceso, se remite a los recursos administrativos contemplados en la legislación de procedimiento administrativo, sin realizar previsión alguna a la posibilidad de reclamación ante las autoridades independientes de transparencia y buen gobierno, a juicio de esta Comisión de Transparencia, en tanto que nos encontramos ante un aspecto no regulado, resulta de aplicación supletoria la LTAIBG y, por tanto, es posible la tramitación de las reclamaciones de acceso a la información ambiental por el CTBG y por los organismos equivalentes de las Comunidades Autónomas.

Sexto.- Al margen de cuanto se ha expuesto en el anterior Fundamento de Derecho, el objeto de la solicitud presentada en su día por D.XXX ha de ser calificado como “*información pública*”, también de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la LTAIBG, en el que se 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*”.



A tal efecto, como señala el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, en la Sentencia 1519/2020, de 12 Noviembre 2020 (Fundamento de Derecho Cuarto), refiriéndose a la definición que da el artículo 13 de la LTAIBG de información pública, *“Esta delimitación objetiva del derecho de acceso se extiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurran 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”*.

En definitiva, la información solicitada por D. XXX, referida a los informes que pudieran haber sido emitidos por la Confederación Hidrográfica del Duero en el curso de la tramitación del expediente 535/05 de aprobación de las Normas Urbanísticas Municipales de Calvarrasa de Abajo, debía haberse facilitado al mismo, puesto que se trata de información que se encuentra a disposición de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en el marco del expediente que ha tramitado en el ejercicio de sus competencias.

Y, aunque el derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia a cualquier persona, los posibles límites o causas de inadmisión son los previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG, sin que en el caso que nos ocupa se advierta la concurrencia de los presupuestos de cualquiera de ellos.

En efecto, el hecho de que el ahora reclamante careciera de la condición de interesado en el expediente de aprobación de las Normas Urbanísticas Municipales de Calvarrasa de Abajo, o de que hubiera presentado otras tres solicitudes de información pública relativas a otros contenidos de dicho expediente, no puede llevarnos a calificar de abusiva la solicitud sobre la que ahora se resuelve conforme a lo previsto en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG, precepto según el cual *“se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”*.

Sobre esta cuestión, procede comenzar señalando que, en relación con la aplicación general de las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la LTAIBG, 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 (...)”.

Más en concreto, en relación con esta específica causa de inadmisión, invocada en el Informe del Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo remitido a esta Comisión de Transparencia, debemos indicar que en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el CTBG, se señaló lo siguiente a los efectos que aquí nos interesan:

“(...) hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho y, B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y



avalado por la jurisprudencia, estos es «Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales de ejercicio de un derecho».

- Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

- Cuando sea contraria a las normas, las costumbre o la buena fe.

2. Se considerará que la solicitud está justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.

- Conocer cómo se toman las decisiones públicas

- Conocer cómo se manejan los fondos públicos

- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Consecuentemente, no estará justificada con la finalidad de la Ley cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa”.

En atención a lo expuesto, se enuncian en el citado Criterio Interpretativo las siguientes conclusiones:

“a) La LTAIBG permite invocar los conceptos de solicitud repetitiva o abusiva para calificar una determinada solicitud de acceso a la información.

b) Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.



c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos (...) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.

d) Las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen las causas de inadmisión a que se refiere este criterio deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente”.

Como ya se ha indicado por esta Comisión de Transparencia en anteriores ocasiones (entre otras, Resolución 160/2018, de 30 de agosto, adoptada en el expediente CT-0140/2018 y Resolución 191/2019, de 17 de diciembre, adoptada en el expediente CT-0296/2018), el CTBG (resoluciones R/0279/2015, de 30 de octubre de 2015, y R/0431/2015, de 16 de febrero de 2016) ha interpretado esta causa concreta de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública en el siguiente sentido:

“Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del reclamante. Se entiende también que una solicitud es abusiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública. A tal efecto, se tomará en consideración la concurrencia de las siguientes circunstancias: 1.º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva. 2.º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige. 3.º Existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla”.

Pues bien, en el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, las existencia de otras tres peticiones de información pública realizadas por el ahora reclamante, no coincidentes con la que ha dado lugar a esta reclamación, aunque referidas a un mismo expediente de aprobación de normas urbanísticas, no es motivo suficiente para calificar la solicitud cuya ausencia de respuesta se impugna como abusiva, a pesar de que el reclamante pudiera haber optado por hacer uso de su derecho a través de una única solicitud de información pública facilitando así la actuación de la Administración.



Y, del mismo modo, tampoco se puede fundamentar la inicial falta de respuesta a la petición de información que ahora nos ocupa por el hecho de que el interesado no hubiera indicado el motivo de dicha petición. A tal efecto, basta señalar que el artículo 17.3 de la LTAIBG expresamente señala:

“El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud”.

En cualquier caso, como ya se ha hecho constar en el antecedente de hecho tercero de esta Resolución, con fecha 26 de noviembre de 2021 la Consejería de Fomento y Medio Ambiente ha procedido a remitir a D. XXX copia de los dos informes emitidos por la Confederación Hidrográfica del Duero, de fechas 25 de mayo de 2005 y 24 de agosto de 2006, que constan en el Expediente 538/05 relativo a la aprobación de las Normas Urbanísticas Municipales de Calvarrasa de Abajo, en los que se puede verificar cuanto a dicha Confederación correspondiera señalar respecto a la existencia de zonas inundables.

Por lo expuesto, ha quedado sin objeto el motivo de la reclamación, al haberse facilitado al reclamante el acceso a la información pública solicitada.

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

RESUELVE

Primero.- Desestimar la reclamación frente a la denegación inicial de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, **al haber desaparecido su objeto puesto que se ha proporcionado la información solicitada.**

Segundo.- Notificar esta Resolución a D.XXX, como autor de la reclamación, y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

Tercero.- 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.

Contra esta resolución, 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



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

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