



Resolución 178/2022, de 18 de octubre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-331/2019 / reclamación frente a la falta de acceso a una información pública solicitada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Puebla de Lillo (León)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 2 de julio de 2019, tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Puebla de Lillo (León) una solicitud de información pública dirigida por D. XXX a esta Entidad Local. El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“SOLICITA:

- 1.º Toma de vista del expediente citado en la exposición.*
- 2.º Relación de la normativa que permite al alcalde dar un permiso de obra en una propiedad de la comunidad de vecinos de la Urbanización XXX, además de la normativa que se ha de cumplir en Puebla de Lillo para realizar este tipo de obras.*
- 3.º Que el alcalde y/o ayuntamiento restablezca la zona a su estado original abonando el alcalde y/o el ayuntamiento al propietario citado (os gastos que ha tenido en la construcción del muro.*
- 4.º Toma de vista de la documentación relativa a la concesión de licencia de obras en el ayuntamiento de Puebla de Lillo (actas de plenos, actas de juntas de gobierno, actas de comisiones informativas...) desde el 1 de enero de 2018 hasta la fecha*
- 5.º - Notificación por escrito que proceda a lo solicitado”.*



El expediente referido en el punto primero se cita en la exposición de este escrito en los siguientes términos:

“1.º Que el propietario de la vivienda del bloque XXX letra XXX de la Urbanización XXX, la semana pasada ha hecho un muro sin permiso de la comunidad en el cierre de la finca. Dicho cierre es de la comunidad de vecinos, no privativo del propietario citado.

2.º Que dicho propietario al tratar el tema de la reunión de la comunidad que tuvo lugar el día 29 de junio pasado, ha manifestado que había presentado diversa documentación en el ayuntamiento y que el alcalde le había dado permiso para hacerlo”.

Con fecha 8 de julio de 2019, el antes identificado presentó en el Registro del Ayuntamiento de Gozón (Principado de Asturias) una solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Puebla de Lillo (León) en los siguientes términos:

“SOLICITA:

1.º- Toma de vista de los proyectos, obras, aprobados en la citada urbanización.

2.º- Toma de vista de la normativa que regula el uso del suelo en las distintas parcelas de las viviendas de la planta baja, teniendo en cuenta que en ellos existen arquetas de canalizaciones.

3.º- Respuesta por escrito que proceda a lo solicitado”.

La urbanización identificada por el solicitante en su escrito es la urbanización “XXX”.

No consta que estas solicitudes hayan sido resueltas expresamente por el Ayuntamiento de Puebla de Lillo.

Segundo.- Con fecha 16 de diciembre 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 contenida en las peticiones indicadas en el expositivo anterior.

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



A esta petición de informe, respondió el Ayuntamiento de Puebla de Lillo poniendo de manifiesto lo siguiente:

“Se ha mantenido una reunión en las oficinas municipales entre el interesado (D. XXX) el Secretario del ayuntamiento y el técnico en urbanismo. En dicha reunión se le ha puesto de manifiesto al interesado la normativa urbanística que regula las actuaciones en los inmuebles objeto del expediente (Urbanización XXX). Así mismo se han señalado las competencias del ayuntamiento/alcalde en materia de concesión de licencias de obra, señalándose que las licencias se otorgan «sin perjuicio de terceros y dejando a salvo el derecho de la propiedad».

Sobre el muro construido se ha observado que es admisible dentro de las actuaciones que en materia de urbanismo establecen las Normas Subsidiarias de Planeamiento Urbanístico de Puebla de Lillo

Se ha manifestado que los posibles acuerdos que tenga la Comunidad de Propietarios en materia de urbanismo dentro de la urbanización y el incumplimiento o no de los mismos es cuestión ajena al ayuntamiento y que afectarán a los propietarios de los inmuebles”.

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 persona que se dirigió, en su día, en solicitud de información pública al Ayuntamiento de Puebla de Lillo.

Cuarto.- Nos encontramos aquí ante la impugnación de una denegación presunta de la información solicitada en su día, puesto que no consta que la petición presentada con fecha 2 de julio de 2019, reiterada después en términos análogos con fecha 8 de julio de 2019, haya sido resuelta expresamente por el Ayuntamiento de Puebla de Lillo.

En efecto, en el informe remitido a esta Comisión por esta Entidad Local se señalaba que se había celebrado una reunión (sin indicar su fecha) en la que se había puesto de manifiesto al reclamante la normativa urbanística aplicable a las actuaciones que se llevasen a cabo en los inmuebles ubicados en la urbanización “XXX”, pero nada se decía respecto al acceso a otro tipo de expedientes urbanísticos cuyo acceso también había sido solicitado por el reclamante. Por otra parte, tampoco se indicaba en aquel informe que se hubiera adoptado algún tipo de resolución municipal a la vista de la solicitud de información recibida.

Por tanto, la desestimación presunta objeto de esta reclamación se produjo al haber transcurrido un plazo muy superior a un mes desde la presentación de la solicitud de información sin que, como hemos expuesto en los antecedentes de hecho, conste su resolución expresa. En este sentido, el artículo 20.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:



“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”.

En cuanto al sentido del silencio, el apartado cuarto del mismo precepto establece lo que se indica a continuación:

“Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada”.

Respecto al plazo para la formulación de la presente reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, este es de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. No obstante, en relación con esta cuestión formal compartimos el criterio manifestado por el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, donde, partiendo de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y de las previsiones de la LPAC relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición se concluye que *“... la presentación de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo”*. Esta conclusión la hacemos extensible a las reclamaciones que se presentan ante esta Comisión de Transparencia frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública.

Quinto.- La reclamación que ahora se resuelve, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23.1 de la LTAIBG y 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, antes citada, tiene la consideración de *“sustitutiva de los recursos administrativos”*. El artículo 24.3 de la LTAIBG prevé que la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la legislación de procedimiento administrativo. Como recuerda el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero, se deben aplicar a este procedimiento de reclamación *“las reglas de interposición, la posibilidad de suspensión de la ejecución de la decisión impugnada, la audiencia a los interesados y la resolución”*. A los efectos que aquí nos interesan, el artículo 119 de la LPAC señala que la resolución de un recurso *“estimaré en todo o en parte o desestimaré las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión”*, así como que *“el órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento”*.

Lo anterior aplicado a la impugnación que nos ocupa implica que esta Comisión de Transparencia no debe limitarse únicamente aquí a instar a la Administración municipal la resolución expresa de la solicitud presentada, poniendo fin así al



incumplimiento de la obligación de resolver esta última en el que se está incurriendo, sino que debe pronunciarse también sobre el contenido que debe tener aquella resolución.

Sexto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, hay que tener en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.2 de la LTAIBG, uno de los requisitos que deben cumplir las solicitudes de información pública es la identificación de “la información que se solicita”. En el caso que aquí nos ocupa, en las dos peticiones escritas referidas en el expositivo primero de los antecedentes se identifican tres contenidos de información pública claramente delimitados:

- Expediente municipal relativo a la ejecución de una obra de cerramiento en la vivienda del bloque XXX letra XXX de la urbanización “XXX”.

- Expedientes de licencias de obras concedidas por el Ayuntamiento de Puebla de Lillo desde el 1 de enero de 2018 hasta el 1 de julio de 2019.

- Normativa urbanística aplicable a las obras que se realicen en la urbanización “XXX”.

Respecto a los expedientes urbanísticos a los que se solicita acceder, debemos señalar que se trata de información que ha de considerarse como información pública en los términos previstos en el artículo 13 de la LTAIBG, precepto en el que se define esta 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*”.

Además, a la vista de la información solicitada, 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, donde se dispone lo que a continuación se señala:

“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), 98/2020, de 15 de mayo (expte. de reclamación CT176/2019), 122/2020, de 5 de junio (expte. de reclamación CT119/2019), y 131/2022, de 21 de junio (expte. de reclamación CT-86/2022), el 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 habría de 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, a través de la cual toda persona física o jurídica tiene derecho 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.

Por otra parte, en el ámbito urbanístico se debe tener presente que existe un reconocimiento legal de la acción pública (artículos 62 del Real Decreto Legislativo 7/2005, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, y 150 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León) que exigiría reconocer el derecho a acceder a documentos integrantes de expedientes urbanísticos. En este sentido, el reconocimiento de la acción pública en un concreto ámbito material alcanza al acceso a la información contenida en un expediente administrativo referido a ese ámbito, tal y como ha reconocido expresamente el Tribunal Supremo, entre otras, en sus sentencias de 11 de octubre de 1994 y 12 de abril de 2012, al señalar lo siguiente:

“... hay que admitir que si se reconoce a la totalidad de los ciudadanos la acción pública para exigir el cumplimiento de la legalidad en dichas materias sin exigirles legitimación alguna, no puede privárseles de los medios necesarios, como es el acceso a la información, aunque no promuevan ni se personen en el procedimiento, ya que de lo contrario se desvirtúa su finalidad”.

En todo caso, incluso sin acudir a la acción pública en el ámbito urbanístico, se puede afirmar que, en principio, el acceso a la información integrante de un expediente municipal relativo a la ejecución de una obra concreta y de los expedientes de concesión de licencias de obras desde el 1 de enero de 2018, encuentra amparo en la regulación contenida en la LTAIBG, sin que, en principio, aquel acceso vulnere los límites establecidos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, ni que su petición incurra en alguna de las causas de inadmisión de la solicitudes de información pública recogidas en el artículo 18 de la LTAIBG.

Únicamente procede añadir aquí que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, la información solicitada se debe proporcionar dissociada de los datos de carácter personal que pudieran aparecer en los documentos integrantes de los expedientes señalados, de modo que se impida la identificación de las personas físicas afectadas.

Un segundo contenido que se encuentra identificado en las solicitudes presentadas es el referido a la normativa aplicable a las actuaciones urbanísticas que se desarrollen en los inmuebles localizados en la urbanización “XXX”. En este caso, se trata de información que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.1 de la LTAIBG, ha de encontrarse publicada en la sede electrónica o página web del Ayuntamiento de Puebla de Lillo. Pues bien, no se ha podido constatar que la publicación de la normativa urbanística aplicable en el término municipal de Puebla de Lillo, y más en concreto en la



urbanización “XXX”, se encuentre publicada en la sede electrónica o en el portal de transparencia municipales. Sí se halla publicada, al igual que ocurre con los términos municipales de las nueve provincias de la Comunidad, en el Archivo de Planeamiento Urbanístico alojado en la página web de la Junta de Castilla y León, en el apartado dedicado a Urbanismo y Vivienda.

Si bien en el informe remitido a esta Comisión de Transparencia se señala que en una comparecencia personal del solicitante en la sede del Ayuntamiento se le puso de manifiesto esta información sobre la normativa urbanística aplicable, lo cierto es que no consta que se le haya indicado al reclamante el lugar donde se encuentra publicada tal información, ni tampoco que se le haya proporcionado una copia de ella.

Séptimo.- En relación con la formalización del acceso a la información pública, 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 el caso aquí planteado, el solicitante señaló expresamente que el acceso a la información integrante de los expedientes urbanísticos solicitados tuviera lugar a través de su consulta personal.

Respecto a la consulta personal como medio de acceso a la información, el CTBG manifestó en su Resolución 397/2016, de 25 de noviembre, y esta Comisión de Transparencia, entre otras, en sus Resoluciones 87/2017, de 11 de agosto (expte. CT-0043/2017), 114/2017, de 19 de octubre (expte. CT-0023/2017), 166/2019, de 5 de noviembre (expte. CT-0312/2018), y 239/2020, de 30 de diciembre (expte. CT-139/2019), que aquella solo se puede considerar una opción válida como medio de materialización del acceso a la información cuando sea solicitada o aceptada por el interesado.



En este caso, puesto que esta forma de acceso fue pedida de forma específica por el reclamante, el Ayuntamiento de Puebla de Lillo debe reconocer ahora el derecho de este a acceder a la información pública delimitada en las peticiones de información señaladas en el expositivo primero de los antecedentes, convocándole para que pueda realizar esta consulta. Durante esta, puede ser solicitada una copia de los documentos consultados que se indiquen, la cual debe expedirse en los términos previstos en el precitado artículo 22.4 de la LTAIBG.

Respecto a la normativa urbanística aplicable a la ejecución de obras en los inmuebles que forman parte de la urbanización “XXX”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.3 de la LTAIBG, el Ayuntamiento indicado puede limitarse a señalar al solicitante, de forma clara y comprensible, cómo puede acceder a aquella.

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 presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Puebla de Lillo (León).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, reconocer expresamente el derecho del reclamante a acceder al expediente municipal relativo a la ejecución de una obra de cerramiento en la vivienda del bloque XXX letra XXX de la urbanización XXX, y a los expedientes de concesión de licencias de obras resueltos favorablemente desde el 1 de enero de 2018 hasta el 1 de julio de 2019.

Para ello, debe convocar al solicitante de la información para que pueda consultar la documentación integrante de los expedientes señalados.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, indicar al solicitante el lugar en el cual se encuentra publicada la normativa urbanística aplicable a la ejecución de obras en el término municipal de Puebla de Lillo, y más en concreto en la urbanización “XXX”.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de Puebla de Lillo.

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