



Resolución 44/2024, de 9 de febrero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-118/2022 / reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de Cabezón de la Sierra (Burgos)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 13 de diciembre de 2018, tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de Cabezón de la Sierra (Burgos) una solicitud de información pública dirigida por XXX a esta Entidad Local. Esta petición se formuló en los siguientes términos:

“SOLICITA:

Documentación relativa a la obra realizada en XXX en Cabezón de la Sierra y copia del acta de aprobación”.

No consta que, hasta la fecha, la solicitud de información señalada haya sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 5 de abril de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada a través del Procurador del Común por XXX frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el antecedente anterior.

En este escrito de reclamación se especifica que la obra sobre la que se pide información consistió en la construcción de una vivienda en una finca colindante a otra finca de titularidad de la reclamante y, en concreto, a la apertura de *“una ventana en la pared (toma de luz con un cristal que se abre) que colinda con la interesada”*.

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



Cuarto.- Con fecha 30 de junio de 2022, se recibió la contestación del Ayuntamiento indicado, en la cual este se limitó a comunicar que *“no consta que se haya dado respuesta al escrito presentado por XXX”*.

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 legitimada para ello puesto que su autora es la misma persona que se dirigió, en su día, en solicitud de información pública al Ayuntamiento de Cabezón de la Sierra.

Cuarto.- En cuanto al tiempo y forma de presentación 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 5 de abril de 2022, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito registrado en el Ayuntamiento de Cabezón de la Sierra el 13 de diciembre de 2018. Este Ayuntamiento ha señalado expresamente ante esta Comisión que no le consta que aquella petición fuera resuelta expresamente.

En todo caso, la presentación de reclamaciones frente a las desestimaciones presuntas de las solicitudes de acceso a información pública no se encuentra sujeta a plazo, de conformidad con 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 de las previsiones de la LPAC relativas a la interposición de los recursos administrativos.

Quinto.- En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, hay que partir de que el artículo 13 de la LTAIBG 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 que nos ocupa, se puede entender que la persona reclamante solicita la información correspondiente al expediente urbanístico tramitado y resuelto por el Ayuntamiento de Cabezón de la Sierra en orden a autorizar unas obras consistentes en la construcción de una vivienda en la XXX, de Cabezón de la Sierra y, dentro de esta obra general, en la apertura de una ventana con vistas a una finca cuya titularidad corresponde a la solicitante de la información. Por tanto, la información pedida en este supuesto puede ser calificada como “información pública” de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 13 de la LTAIBG, al tratarse de información que ha de obrar en poder del Ayuntamiento indicado y que debió ser elaborada o adquirida por este en el ejercicio de sus competencias en materia urbanística.

Además, 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. 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 este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª de 28 de noviembre de 2022 (rec. 3190/2021), ha establecido doctrina sobre la relación entre la acción pública en materia de urbanismo y la LTAIBG, señalando lo siguiente:

“CUARTO. Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación.

Este Tribunal reitera la interpretación de la Disposición adicional primera. Apartado 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, contenida en las sentencias reseñadas en el fundamento jurídico segundo de esta sentencia.

El hecho de poder acceder a cierta información respecto de los procedimientos en curso, como consecuencia del ejercicio de la acción pública en materia urbanística, no impide ni excluye la posibilidad de solicitar la información pública obrante en la Administración respecto de procedimientos ya concluidos ni, por lo tanto, limita ni condiciona la posibilidad de acceder a la información pública por la vía prevista en la Ley 19/2013.

La Ley del suelo al regular la acción urbanística no se establece un régimen alternativo que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia respecto al acceso a la información pública obrante en poder de la Administración.

Y finalmente tampoco puede considerarse que el acceso a la información con la finalidad de comprobar si han existido infracciones urbanísticas pueda considerarse abusiva cuando la información solicitada tanto por su espectro temporal como por el volumen de información comprometido no puede considerarse como tal. La solicitud de información es conforme con la finalidad que persigue la normativa de transparencia, por cuanto es un medio de control de los actos de otorgamiento de las licencias y autorizaciones urbanísticas, por lo que tiene por finalidad conocer si la actividad pública es conforme a derecho y si la actividad desplegada por los beneficiarios se acomoda a las licencias y autorizaciones concedidas”.

Por tanto, incluso sin acudir a la acción pública en el ámbito urbanístico, se puede afirmar que el acceso a la información integrante de un expediente municipal relativo a la ejecución de unas obras 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 las solicitudes de información pública recogidas en el artículo 18 de la LTAIBG.

En efecto, tampoco la protección de datos personales podría fundamentar aquí una denegación automática del acceso a la información solicitada, debiendo tenerse en cuenta al respecto 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 los documentos integrantes del expediente urbanístico cuyo acceso ha sido solicitado constan datos personales que han de ser objeto de protección, este acceso debe realizarse previa disociación de ellos.

El derecho a acceder a la documentación integrante del expediente administrativo en cuestión alcanzaría incluso, en su caso, al proyecto técnico que pudiera haber sido presentado por el promotor de las obras. En este sentido, cabría hacer una expresa mención a la operatividad del límite previsto en el artículo 14.1 j) de la LTAIBG, esto es, al límite sobre la protección de la propiedad intelectual e industrial que, sin embargo, en este caso, no impediría el acceso a este proyecto, ni puede fundamentar la denegación de una copia de la documentación pedida.

En efecto, 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). Asimismo, 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 el caso que nos ocupa, el documento solicitado está integrado en un procedimiento administrativo de intervención urbanística.

En consecuencia, para el acceso al proyecto que pueda estar incorporado al expediente de licencia sobre el que se solicita la información, no es precisa la



autorización de su autor, existiendo diversos pronunciamientos judiciales al respecto, anteriores incluso a la entrada en vigor de la LTAIBG. 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, considerando que la información pública solicitada cumple los requisitos del artículo 13 de la LTAIBG y que no concurre ninguno de los límites o causas de admisión de los artículos 14, 15 y 18 de la Ley, procede la estimación de la reclamación presentada por XXX.

Para aquel supuesto en el que no se hubiera tramitado ningún expediente urbanístico en relación con las obras en cuestión, esta Comisión ha señalado en numerosas resoluciones (entre otras, Resolución 188/2020, de 9 de octubre, expediente CT-15/2020; Resolución 119/2021, de 18 de junio, expediente CT-147/2020; Resolución 219/2021, de 2 de noviembre, expediente CT-239/2020; o, en fin, Resolución 22/2022, de 1 de marzo, expediente CT-166/2021) que, en el caso de que la información pública solicitada no exista, la satisfacción del derecho de acceso a la información del solicitante exige que su petición sea resuelta expresamente manifestando de forma explícita tal circunstancia. Con carácter general, una resolución como la señalada, en la cual se comunique a quien ejerce su derecho de acceso a la información pública que una determinada información solicitada por este no existe, responde expresamente a la petición realizada, lo cual no quiere decir que de la inexistencia o, en su caso, imposibilidad de localización de la información de que se trate no se puedan derivar otro tipo de acciones ajenas a aquel derecho.

Sexto.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

“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”.

Asimismo, el artículo 22.4 de la misma Ley dispone que:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, 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, la reclamante señalaba en su petición una dirección postal a efectos de notificaciones, debiendo ser esta, por tanto, la vía a utilizar para proporcionar 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.- Estimar la reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de Cabezón de la Sierra (Burgos).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, se debe facilitar a la reclamante una copia del expediente administrativo al amparo del cual se ejecutaron las obras consistentes en la construcción de una vivienda en XXX, de Cabezón de la Sierra, y, dentro de esta obra general, en la apertura de una ventana con vistas a una finca cuya titularidad corresponde a la solicitante de la información.

En el supuesto de que no se hubiera tramitado ningún expediente administrativo en relación con tales obras, se debe poner de manifiesto expresamente esta circunstancia a la solicitante.

Tercero.- Notificar esta Resolución a XXX, como autora de la reclamación, y al Ayuntamiento de Cabezón de la Sierra (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.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

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