



## **Resolución 152/2025, de 30 de mayo, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León**

**Asunto: Expediente CT-514/2024 / Reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Topas (Salamanca)**

### **I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 2 de febrero de 2024, D. XXX presentó una solicitud de información pública dirigida al Ayuntamiento de Topas (Salamanca), en la que se pidió lo siguiente:

*“Copia del expediente administrativo completo del procedimiento de las obras que se están construyendo en la finca XXX, local conocido como «XXX» en polígono XXX parcela XXX, propietario XXX”.*

Como Respuesta a esta solicitud, mediante una Resolución de la Alcaldía de 8 de marzo de 2024, se resolvió lo que se señala a continuación:

*“PRIMERO. Permitir el acceso a la información descrita en los antecedentes, obrante en Secretaría, acceso que deberá realizarse de la siguiente manera:*

- Remisión de la Resolución de concesión de la licencia anonimizada.*
- Remisión de copia del informe técnico.*

*SEGUNDO. Previa omisión de los datos personales y económicos obrantes en el expediente, la siguiente información:*

*Si a su derecho conviniere, acceso al expediente en dependencias municipales, por plazo de 10 días, previo acuerdo del día”.*

Con fecha 18 de marzo de 2023, en nombre de D. XXX se presentó un nuevo escrito ante el Ayuntamiento de Topas, por el que se solicitó lo que se indica:



*“1.- Se nos entregue copia del expediente administrativo completo del Expediente nº 44/2024, seguido en este Ayuntamiento.*

*2.- Se ordene la inmediata paralización de las obras y su reposición al estado anterior a su inicio de las obras realizadas por Explotación Ganadera de los XXX., ya descritas en el cuerpo de este escrito.*

*3.- Se nos entregue copia del expediente administrativo completo relativo a la explotación porcina «XXX», situada en el Polígono XXX, Parcela XXX, del municipio, seguido en este Ayuntamiento”.*

Como respuesta, fue dictada una Resolución de la Alcaldía que fue notificada al interesado con fecha 20 de marzo de 2024, según la cual:

*“PRIMERO. Con fecha 18 de marzo de 2024 se recibe escrito por parte del interesado en el que se solicita:*

*«1.- Se nos entregue copia del expediente administrativo completo del Expediente nº 44/2024, seguido en este Ayuntamiento.*

*2.- Se ordene la inmediata paralización de las obras y su reposición al estado anterior a su inicio de las obras realizadas por Explotación Ganadera XXX., ya descritas en el cuerpo de este escrito.*

*3.- Se nos entregue copia del expediente administrativo completo relativo a la explotación porcina XXX situada en el Polígono XXX, Parcela XXX, del municipio, seguido en este Ayuntamiento».*

*SEGUNDO. Recibido su escrito se pone en conocimiento que la obras que se están realizando en la Explotación Ganadera de XXX se encuentran en fase de ejecución, cuando dichas obras lleguen a su fase de finalización, se podrá determinar si se ha actuado conforme al contenido de la licencia urbanística otorgada por resolución de Alcaldía conforme a los informes técnicos.*

*Por lo tanto, se deberá esperar a la finalización de dichas obras para que por parte del Técnico de la Mancomunidad se determine si las obras ejecutadas y finalizadas están amparadas en licencia otorgada conforme al informe preceptivo emitido y al proyecto técnico presentado dado que, sólo puede determinarse si una obra ejecutada está amparada en licencia o no, una vez presentado el documento de final de obra tras lo cual, se girará visita por Técnico competente que se pronunciará sobre dicho extremo; la paralización de las obras sin que las mismas se hayan finalizado podría constituir una conculcación en los derechos del promotor.*

*No obstante, y como no podría ser de otra manera, si, el informe del Técnico determinara que existen actuaciones ex licencia, se procederá por parte de este*



*Ayuntamiento a requerir al promotor para que legalice las mismas, si ello fuere posible o se actúe conforme determina la ley en los supuestos de imposibilidad de legalización.*

*TERCERO. En relación a la solicitud de entregar copia del expediente completo del proyecto de ejecución de las obras se pone de manifiesto que en dicho proyecto en encuentran recogidos datos sensibles de protección, ya que todos los proyectos, planos, maquetas y diseños de obras arquitectónicas y de ingeniería están protegidos por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual en su Artículo 10.1.f), así como datos sensibles relativos a la personalidad del promotor y económicos por lo que el proyecto, podrá ser examinado en dependencias municipales previa anonimización de los datos personales que en él se encuentren como ya se les hizo constar.*

*Se dará traslado del informe técnico que, por error, no se ha hecho con anterioridad».*

Con fecha 5 de abril de 2024, también en nombre de D. XXX, se dirigió un nuevo escrito al Ayuntamiento de Topas para solicitar:

*“1.- Se nos informe del resultado de la inspección del Técnico de la Mancomunidad y de las acciones que se vayan a acordar en el caso de que las obras ejecutadas no se hayan ajustado a las condiciones de la licencia.*

*2.- Se nos facilite copia del expediente administrativo completo, con las cautelas legales y previo el abono de la tasa que legalmente proceda”.*

También con fecha 5 de abril de 2024, en nombre de D.XXX, se dirigió otro escrito al Ayuntamiento de Topas para solicitar, con relación al expediente administrativo relativo a la explotación porcina de “XXX”, situada en el Polígono XXX, Parcela XXX, del municipio, lo siguiente:

*“...solicito que se nos facilite copia del expediente administrativo completo, con las cautelas antes referidas, y previo el abono de la tasa que legalmente proceda, para lo cual ha de enviársenos la correspondiente liquidación”.*

Con fechas 7 de junio y 4 de octubre de 2024, en nombre de D. XXX, se dirigieron nuevos escritos al Ayuntamiento de Topas para reiterar las solicitudes de la remisión completa de los expedientes de dicho Ayuntamiento (solicitudes que, a su vez, dieron lugar la apertura de los expedientes de solicitud de información pública 44/2024 y 58/2024 del Ayuntamiento).



**Segundo.-** Con fecha 26 de noviembre de 2024, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, frente a la denegación presunta de parte de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

**Tercero.-** Recibida la reclamación anterior, esta Comisión de Transparencia se dirigió al Ayuntamiento de Topas poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 7 de abril de 2025, se recibió el informe solicitado al Ayuntamiento de Topas, en el cual se señala lo siguiente:

**“ANTECEDENTES:**

*PRIMERO: Por el denunciante, D. XXX, en representación de D. XXX se presenta denuncia contra este Ayuntamiento al amparo de lo dispuesto en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*Susodicha denuncia por obstaculizar o impedir el acceso a la información pública se fundamenta por el denunciante principalmente en el «supuesto incumplimiento» de este ayuntamiento, al no haber facilitado el acceso a dos expedientes tramitados en dicho Ayuntamiento, y que afectan a los intereses del Sr. XXX, pese haberlos solicitado en repetidas ocasiones.*

*Concretamente se refiere a las solicitudes de acceso a los Expedientes nº 44/2024 y nº 58/2024, del Ayuntamiento de Topas, relativos a las obras que se están realizando en el Polígono XXX, Parcela XXX, del municipio, y al seguido en el mismo Ayuntamiento relativo a la explotación porcina «XXX», situada en el Polígono XXX, Parcela XXX, del municipio.*

*SEGUNDO: Entendemos que susodicha denuncia carece de todo rigor y fundamento, pues este Ayuntamiento, en la medida de sus posibilidades y como detallaremos a continuación, siempre ha estado dispuesto a ofrecer a los solicitantes la información de la que se disponía en esta Corporación Municipal.*

*Si bien las circunstancias de los servicios técnicos municipales y la escasez de medios de los que disponemos en este Ayuntamiento han podido limitar y extender temporalmente la efectividad de dicha disposición a facilitar la documentación solicitada.*

*Este hecho, objetivo y reconocido por los propios denunciantes en los apartados segundo y tercero de su denuncia, pone de manifiesto la innegable voluntad de los*



*representantes municipales de facilitar y permitir el al acceso a la información pública de que se dispone en este Ayuntamiento sobre los susodichos expedientes, habiéndole incluso ofrecido acudir a las dependencias municipales a examinar los documentos, lo que sin duda facilitaría mucho la labor de todos los interesados.*

*Resulta evidente que los solicitantes no se hacen cargo de la realidad del funcionamiento de este Ayuntamiento y de la escasez de medios de la que dispone, resultándoles «meras excusas» el haber estado este Ayuntamiento sin Secretara-Interventora que pudiera realizar tanto las labores administrativas como la dación de fe pública durante un largo periodo de tiempo debido a un desgraciado y lamentable accidente de circulación, y la grandísima carga de trabajo acumulada con posterioridad a dicha situación a la que poco a poco está teniendo que hacer frente la persona que ha sustituido en el puesto a dicha funcionaria municipal.*

*Tampoco parece que se hagan cargo de que en parte de la documentación que solicitan, por su propia cualidad, como en el caso del proyecto de ejecución de obras, encuentran recogidos datos sensibles de protección, ya que todos los proyectos, planos, maquetas y diseños de obras arquitectónicas y de ingeniería están protegidos por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual en su Artículo 10.1.f), así corno datos sensibles relativos a la personalidad del promotor y económicos por lo que el proyecto, por lo que les fue sugerido que podrían examinar dicha documentación en dependencias municipales, lo que ya supone un gran esfuerzo y tiempo para los escasos servicios técnicos municipales, pues ello requiere de la previa anonimización de los datos personales que en él se encuentren.*

*En todo caso, reiteramos mediante la presente nuestra disposición y compromiso de cumplimiento de lo establecido en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, y de intentar facilitar a los interesados la documentación solicitada en los términos que se expresan en la aludida normativa a la mayor brevedad posible, y reiterándoles la disposición a que puedan consultarla en las dependencias municipales, previa solicitud de fecha a tal efecto, por razones de coordinación de las labores del personal técnico municipal.*

*TERCERO: Que, evacuando el trámite conferido en su escrito, por medio de la presente, además de lo manifestado en el apartado anterior en justificación de las actuaciones de esta corporación municipal, le facilitamos una copia de la documentación obrante en la secretaria de esta corporación municipal respecto de los expedientes solicitados por los denunciante, de los que, a modo de índice y guía, les adjuntamos la siguiente información:*



(...)”.

La información que se facilita, “*a modo de índice y guía*”, referida a los expedientes de solicitud de información pública 44/2024 (relacionada con el expediente 155/2023 sobre “*Sustitución de estructura y ejecución de cubierta en nave de almacén*”) y 58/2024 (relativo al expediente 243/2024, relativo a “*Legalización y mejora de explotación porcino extensivo cebo explotación ganadera XXX...*”), es una relación de las actuaciones realizadas en ambos expedientes y de los documentos que los integran.

## 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 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 presentó la solicitud de información pública que dio lugar a la impugnación.

**Cuarto.-** Por lo que respecta 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 26 de noviembre de 2024, después de que las solicitudes de información pública fueran realizadas a través de escritos presentados el 2 de febrero y el 5 de abril de 2024, junto con otros escritos reiterando la petición de fechas 18 de marzo, 5 de abril, 7 de junio, 4 de octubre y 6 de octubre de 2024.

Por lo tanto, teniendo en consideración la fecha de la última reiteración de las solicitudes de información pública, la reclamación ante esta Comisión de Transparencia se ha formulado en tiempo y forma.



**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 caso que nos ocupa, no puede considerarse información pública, conforme al anterior precepto, las peticiones dirigidas al Ayuntamiento de Topas para que paralice las obras que habrían sido realizadas por la explotación ganadera, y para que se reponga el estado anterior al inicio de esas obras, por cuanto se trata de actuaciones requeridas que no se identifican con contenidos o documentos que obren en poder de la Administración y que ya hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, no se discute el carácter de información pública de los expedientes tramitados por el Ayuntamiento de Topas, en concreto del expediente 155/2023 sobre *“Sustitución de estructura y ejecución de cubierta en nave de almacén”* (que dio lugar al expediente 44/2024 de solicitud de información pública del Ayuntamiento) y del expediente 243/2024 relativo a la *“Legalización y mejora de explotación porcino extensivo cebo explotación ganadera XXX...”* (que dio lugar al expediente 58/2024 de solicitud de información pública).

El primero de los expedientes tiene un carácter urbanístico, por lo que 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 (...)”.*

En este sentido, también 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:

*“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”.*

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.

Por otro lado, la información relativa a la legalización y mejora de la explotación porcina de XXX. conlleva aspectos ambientales, por lo que debemos 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, define la información ambiental en los siguientes términos:



*“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)”.*

Parte de la información solicitada en el supuesto aquí planteado, en cuanto afecta al ejercicio de una actividad sometida a restricciones de tipo ambiental, es subsumible en el anterior precepto.

Como ya se ha señalado por esta Comisión en otras muchas ocasiones, como en la Resolución 135/2020, de 19 de junio (expte. CT-2017/2019), en la Resolución 166/2021, de 10 de septiembre (expte. CT-188/2021), o en la Resolución 267/2023, de 11 de septiembre (expte. CT-272/2021), 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 y, en concreto, que su régimen de reclamaciones es el previsto en la Ley 27/2006, de 18 de julio. Sin embargo, el propio dictado de la disposición adicional de la LTAIBG (*“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” y “en este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización”*), 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 resuelto de forma concluyente el 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 sea 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 fundamenta en la contradicción que implicaría el mantenimiento de una dualidad de regímenes diferentes de garantía, el cual supondría, además, un sistema de tutela administrativa menos garantista del derecho de los ciudadanos en este ámbito, en comparación con el establecido en la LTAIBG, donde se prevé una 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 que, aun cuando la citada norma legal sí regula en su artículo 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, así como que 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, se ha de considerar que la remisión de la legislación de acceso a la información en materia de medio ambiente a los recursos administrativos regulados en la LPAC ha de entenderse superada en el ámbito del acceso a la información pública por la reclamación ante el CTBG u organismo autonómico de garantía competente.



En definitiva, a juicio de esta Comisión de Transparencia, el régimen de reclamaciones en el ámbito de la información ambiental es un aspecto no regulado de forma específica por la Ley 27/2006, de 18 de julio, y, por tanto, resulta de aplicación supletoria la LTAIBG, procediendo la tramitación de las reclamaciones en esta materia por el CTBG y por los organismos equivalentes de las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, esta Comisión de Transparencia a la hora de resolver esta reclamación frente a la falta de acceso a una información ambiental, debe aplicar, de acuerdo con lo dispuesto en la citada disposición adicional primera de la LTAIBG, en primer lugar la citada Ley 27/2006, de 18 de junio, y en los aspectos no regulados en ella la LTAIBG. Al alcance de la supletoriedad de la LTAIBG en el ámbito del acceso a la información ambiental se ha referido el Tribunal Supremo en la citada Sentencia 4/2023, de 9 de enero (rec. 1509/2022), estableciendo, como doctrina jurisprudencial, la aplicación supletoria del silencio negativo previsto en la LTAIBG.

**Sexto.-** Continuando con lo que se refiere al expediente tramitado por el Ayuntamiento de Topas relativo a la ejecución de unas obras en la nave-almacén de la explotación ganadera de XXX, el Ayuntamiento de Topas ya ha facilitado al ahora reclamante parte de la información solicitada (Resolución de la Alcaldía y un Informe del Arquitecto de la Mancomunidad, según se indica en el escrito de reclamación presentado ante esta Comisión de Transparencia), pero ha objetado que no puede dar acceso al Proyecto de ejecución de las obras, puesto que el mismo contiene datos sensibles de protección, ya que todos los proyectos, planos, maquetas y diseños de obras arquitectónicas y de ingeniería están protegidos por el artículo 10.1.f) del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual. En todo caso, el Ayuntamiento mantiene que dicho Proyecto podría ser examinado en dependencias municipales previa anonimización de los datos personales que en él se contienen.

Ante la objeción del Ayuntamiento de Topas para facilitar al ahora reclamante el acceso al Proyecto presentado, cabría valorar la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1 j) de la LTAIBG, esto es, el límite relativo a la protección de la propiedad intelectual e industrial.

En cuanto a las garantías relativas a los derechos de propiedad intelectual e industrial, reproduciendo lo ya mantenido por esta Comisión de Transparencia en Resoluciones como la 53/2017, de 31 de mayo (expte. CT-0011/2017), debemos considerar que dicho derecho, en efecto, 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 será 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 proyecto técnico incluido en el expediente solicitado estaría integrado en el procedimiento relacionado con la ejecución de unas obras sujetas a la licencia urbanística que habría de haberse solicitado al Ayuntamiento de Topas.

En consecuencia, en la medida en que el Proyecto presentado para la realización de las obras en la nave-almacén de la explotación ganadera de XXX. forma parte de un expediente urbanístico, no es preciso que el acceso al mismo sea autorizado por su autor o autores, 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 (...) beneficios económicos derivados de la visualización”.*

Esta postura ha sido refrendada jurisprudencialmente por diversos Tribunales Superiores de Justicia tras la entrada en vigor de la LTAIBG.

Así, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en su Sentencia 367/2022, de 21 de marzo (rec. 1334/2020), señala, en su fundamento de derecho tercero, lo siguiente:

*“También se alega el límite previsto en la letra j) del art. 14.1 (de la LTAIBG) en cuanto considera que el acceso a la información (expediente de licencia comercial para la apertura de un establecimiento comercial colectivo) perjudica el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial titularidad de la recurrente.*

*Alegación que tampoco merece favorable acogida. Es cierto que el derecho a la propiedad intelectual incluye los proyectos, planos, maquetas y diseños de obras arquitectónicas y de ingeniería (art. 10.1 f) del RDL 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual) y que, conforme al art. 17 corresponden a su autor el ejercicio exclusivo de los derechos de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, pero también lo es que, de acuerdo con el art. 31 bis 1, dicha autorización no es necesaria cuando una obra se reproduzca, distribuya o comunique públicamente con fines de seguridad pública o para el correcto desarrollo de un procedimiento administrativo, por lo que la genérica apelación al secreto profesional o a los derechos de propiedad industrial es insuficiente para denegar el acceso a la información”.*



Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, en su Sentencia 719/2017, de 12 de septiembre (rec. 176/2017), fundamento de derecho cuarto, señalaba, en relación con la propiedad intelectual como límite al derecho de acceso a la información pública, lo siguiente:

*“(…) En efecto, una cosa es el derecho a la opacidad o confidencialidad en aquellos extremos, o integridad de la obra, si el mismo resulta irrelevante para el fondo de la decisión administrativa, ya que todo derecho ha de ejercerse en el marco del efecto útil y la ley no ampara el abuso de derecho. Y otra muy distinta ignorar que la regla general tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, es precisamente la claridad y transparencia del tráfico administrativo, con la carga pública de facilitar la información oficial a la ciudadanía en general y singularmente a los interesados en los procedimientos, debiendo motivarse y justificarse cumplidamente las restricciones al acceso a la documentación que obra en el procedimiento. (…)*

*En este punto hay que tener presente que frente al interés privado, el procedimiento administrativo canaliza el interés público y los documentos se incorporan o bien se añaden por ministerio de la Ley, o por voluntad del instructor para el acierto de la resolución o por deseo de las partes en uso de su derecho de alegar y probar. De ahí, que la mera invocación de normas por el apelante en técnica de racimo resulta inocua para que prospere la apelación ya que, con la mera transcripción de retazos de leyes, expone con vehemencia algo que no se discute, y que ni siquiera es cuestionable académicamente, como la obviedad de que la propiedad intelectual o industrial merece tutela y que la confidencialidad es un límite cuando una norma expresamente lo imponga.*

*Otra cosa es si en el caso concreto estaba justificada la denegación del acceso (…)*

*Es más, de aceptarse la tesis municipal de que no puede facilitarse copia de proyectos técnicos, que se acompañan a licencias de obra o actividad, se produciría el efecto perverso de que ni se podría comprobar la legalidad de tales actuaciones, ni se podría ejercer el derecho de defensa, ni lo que es más grave, se podría tener garantía alguna de la solvencia y rigor de tal proyecto, ya que cuando una decisión afecta a la colectividad, el criterio técnico municipal se enriquece con las alegaciones y criterios de técnicos de la sociedad civil, que bien ejerciendo derechos a título propio o la acción pública, contribuyen al acierto de la decisión administrativa (…)*”.



En definitiva, podemos concluir que la regla general es el derecho de acceso a los proyectos técnicos que forman parte de un expediente de licencia urbanística o ambiental, sin que la referencia genérica al límite referido a la propiedad intelectual e industrial previsto en el artículo 14.1 f) de la LTAIBG tenga la virtualidad de amparar la denegación de aquel derecho. La aplicación de la propiedad intelectual como límite al acceso a información pública de naturaleza urbanística o ambiental debe circunscribirse a aquellos supuestos en los que la concurrencia de excepcionales circunstancias así lo justifique, siendo la regla general, por el contrario, la transparencia administrativa, puesto que como expresamente se dispone en la normativa de propiedad intelectual, la incorporación de un proyecto para el correcto desarrollo de los procedimientos administrativos exime de la obligación de que su autor autorice su comunicación.

Así pues, descartada la concurrencia de cualquiera de las causas de inadmisión de las solicitudes de información pública previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, así como de los límites al derecho de acceso a esa información según lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la misma Ley, tampoco se advierte la existencia de obstáculo que impida el acceso al Proyecto que aquí nos concierne, por cuanto está incorporado al expediente urbanístico tramitado para que las obras a las que el mismo se refiere puedan ser ejecutadas.

Por ello, la reclamación debe ser, en principio, estimada, tanto en lo que respecta al expediente tramitado por el Ayuntamiento de Topas relativo a la ejecución de las obras en la nave-almacén ya referida, como al expediente relacionado con la legalización de la explotación porcina llevada a cabo en dicha nave, debiendo tenerse en cuenta que, conforme al artículo 15.4 de la LTAIBG, el acceso a la información debe efectuarse previa disociación de los datos de carácter personal que pudieran existir.

Por otra parte, no es necesario ocultar la mera identificación del autor o de los autores del Proyecto técnico incorporado al expediente de obras al que se pretende acceder, puesto que quien acepta la redacción de un proyecto técnico para la obtención de una licencia de obra sabe que ese proyecto se va a incorporar a un expediente administrativo y que el proyecto, como parte del expediente, constituye información pública, por lo que la identificación del profesional puede tener lugar, máxime cuando esa información podría ser útil para verificar aspectos como, por ejemplo, la debida habilitación profesional del autor a través del control realizado por el correspondiente colegio profesional a través del visado.

**Séptimo.-** Sin perjuicio de lo hasta aquí señalado, la información pública solicitada por el reclamante puede afectar a derechos o intereses de terceros, en concreto del promotor de las actuaciones sobre las que se pide información, lo cual nos conduce, desde un punto de vista formal, a la necesaria aplicación de lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, precepto que establece lo siguiente:



*“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”.*

En relación con la aplicación de este artículo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia 315/2021, de 8 Marzo (rec. 3193/2019), fundamento de derecho cuarto, ha establecido la siguiente doctrina jurisprudencial:

*“Aunque el trámite de audiencia regulado en los artículos 19.3 y 24.3 de la Ley de Transparencia aparece referido a dos momentos distintos y ante órganos diferentes, la finalidad perseguida en ambos casos es la misma: que las personas o entidades cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la información pública solicitada, y consecuentemente con la decisión que se adopte, puedan formular alegaciones.*

*Cuando en el procedimiento seguido ante el órgano administrativo no se ha dado trámite de audiencia a los interesados, si el Consejo de Transparencia tiene datos suficientes que permitan identificar a las personas o entidades cuyos derechos o intereses pudiesen verse afectados por la decisión que adopte, puede y debe concederles un trámite de audiencia, con el fin de poder ponderar si el acceso a la información lesiona o no sus derechos o intereses.*

*El trámite de audiencia ante el Consejo de Transparencia no se condiciona, por tanto, a que los interesados hayan sido oídos previamente en el procedimiento tramitado ante el órgano administrativo destinatario de la solicitud de información.*

*La intervención del Consejo de Transparencia en fase de reclamación cuando constate que el órgano administrativo omitió el trámite de audiencia a los afectados puede adoptar las siguientes decisiones:*

*a) si los interesados están identificados o son fácilmente identificables, debe conceder un trámite de audiencia a los afectados y después adoptar la decisión de fondo que pondere los intereses en conflicto;*

*b) cuando desconozca la identidad de los afectados y no disponga de datos suficientes que le permitan una fácil identificación, puede ordenar la retroacción de actuaciones para que sea el órgano administrativo el que cumpla con el trámite de audiencia exigido por el art. 19.3 de la Ley de Transparencia”.*



En este supuesto, esta Comisión de Transparencia no conoce los datos necesarios para poder realizar el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG con la persona o personas física o jurídicas afectadas por la información solicitada, por lo que, necesariamente, debe ser el Ayuntamiento de Topas el que lleve a cabo aquel para permitir que aquellas puedan formular sus alegaciones si así lo estiman oportuno, retrotrayendo el procedimiento al momento de la realización de aquel trámite.

**Octavo.-** En cuanto a la formalización del acceso a la información, 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, las solicitudes de acceso a la información pública se han realizado por vía electrónica, por lo que la misma vía debe ser utilizada para facilitar al reclamante, en su caso, una copia de los expedientes por los que se ha interesado.

A tal efecto, como manifestó el CTBG 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. CT0023/2017), 166/2019, de 5 de noviembre (expte. CT-0312/2018), 239/2020, de 30 de diciembre (expte. CT-139/2019), y 26/2021, de 1 de marzo (expte. CT-420/2021), la consulta personal solo se puede considerar una opción válida como medio de



formalización del acceso a la información cuando sea solicitada o aceptada por el interesado.

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 Topas (Salamanca).

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Topas debe retrotraer el procedimiento al momento de realizar las siguientes actuaciones:

1.º- Dar traslado de la solicitud de información presentada por D. XXX al promotor o promotores de los expediente 155/2023, sobre la “Sustitución de estructura y ejecución de cubierta en nave de almacén” de la Explotación ganadera sita en la finca sita en el polígono XXX parcela XXX, y del expediente 243/2024, relativo a “Legalización y mejora de explotación porcino extensivo cebo explotación ganadera XXX, ...”, para que, en el plazo de quince días puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas, informando a la solicitante de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

2.º- Una vez efectuado el trámite anterior y de acuerdo con los razonamientos contenidos en fundamentos jurídicos quinto y sexto, dictar la correspondiente Resolución para proporcionar al reclamante una copia completa de los expedientes indicados, previa disociación de los datos de carácter personal en los términos ya indicados.

La Resolución que se adopte, además de al solicitante de la información, ha de ser notificada al promotor o promotores de los expedientes sobre los que se pide información. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el acceso a la información en la forma señalada debe tener lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo frente a la Resolución que, en su caso, estime el acceso solicitado sin que se haya formalizado o, en su caso, cuando aquel haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

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



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA  
DE CASTILLA Y LEÓN

**Cuarto.-** 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