



Resolución 200/2025, de 18 de julio, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-415/2024 / Reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Igüeña (León)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 27 de junio de 2024, D. XXX dirigió una solicitud de información pública al Ayuntamiento de Igüeña (León), cuyo tenor literal, en aquella parte que es relevante para la presente reclamación, es el siguiente:

“Que por medio del presente escrito, habiendo presentado denuncia urbanística remitida por correo al AYUNTAMIENTO DE IGÜEÑA el 04/04/2024, recibida en ese Ayto. el 08/04/2024, por la que se solicitaba el inicio de expediente por infracción de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, denunciando los hechos que en la misma se recogen, imputables a Don XXX (DNI/NIF XXX); solicita esta parte el ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, informando a esta parte de las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Igüeña, de cara a la restauración de la legalidad urbanística y la sanción de la infracción urbanística reseñada, remitiendo a esta parte copia íntegra del expediente”.

Hasta la fecha, no existe constancia de que la solicitud indicada haya sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 11 de septiembre 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 la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

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



En el expediente figura que el Ayuntamiento de Igüeña accedió electrónicamente a la petición con fecha 21 de noviembre de 2024, quedando registrada dicha recepción en la Dirección Electrónica Habilitada (DEHÚ).

Sin embargo, el informe solicitado no ha sido recibido en esta Comisión de Transparencia. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prosiguen las actuaciones y se procede a adoptar la presente Resolución.

Sin perjuicio de ello, lamentamos que nos veamos obligados a resolver esta reclamación sin conocer el criterio del Ayuntamiento de Igüeña, quien, sin duda, podría aportar elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. Esta falta de respuesta, además, supone un incumplimiento de la colaboración debida al Comisionado de Transparencia, en cuanto Presidente de esta Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

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

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).



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

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

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

Cuarto.- Nos encontramos aquí ante la impugnación de una denegación presunta de la información solicitada al Ayuntamiento de Igüeña, puesto que no consta que la petición de información, de fecha 27 de junio de 2024, haya sido resuelta en forma alguna por aquella Entidad Local, a pesar de haber transcurrido más de un mes desde su presentación inicial. 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, es, en principio, 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.- Entrando en el análisis sustantivo de la actuación administrativa impugnada, en este caso la información requerida por la persona reclamante tiene por objeto conocer las actuaciones desarrolladas por el Ayuntamiento de Igüeña como consecuencia de la denuncia urbanística presentada el 8 de abril de 2024, en relación con la posible comisión de una infracción tipificada en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante, LUCyL), solicitando, asimismo, una copia íntegra del expediente o expedientes administrativos correspondientes.

Hay que partir, en primer lugar, del artículo 13 de la LTAIBG cuando define la información pública como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

A este respecto, el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local dispone que:

“2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación”.

Por otra parte, el artículo 111 de la LUCyL, establece:

“1. Corresponden al Municipio las siguientes competencias de protección de la legalidad urbanística en su término municipal:

- a) La inspección urbanística.*
- b) La adopción de medidas de protección y restauración de la legalidad urbanística.*
- c) La imposición de sanciones a las infracciones urbanísticas.*



2. Cuando el Ayuntamiento no pueda ejercer dichas competencias, la Diputación Provincial podrá ejercerlas directamente, o bien aportar los medios técnicos y económicos necesarios”.

Por todo lo anteriormente expuesto, la información solicitada, en el caso de que exista, cumple los requisitos del artículo 13, ya que es información que debería obrar en poder del Ayuntamiento de Igüeña, de haber sido elaborada en el ejercicio de sus funciones.

Además, debemos tener en consideración que el artículo 141.4 de la Ley 5/1999, 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”.

Sobre esta cuestión ya se ha pronunciado la Comisión de Transparencia, entre otras, en las Resoluciones 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). En este mismo sentido, 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 LUCyL, y 426 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (en adelante RUCyL), 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 LTAIBG.

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 LUCyL) que exige reconocer el derecho a acceder a documentos integrantes de expedientes urbanísticos. En efecto, 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 3.ª, 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 ni a los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo, se puede afirmar que el acceso a la información integrante de un expediente municipal urbanístico encuentra amparo en la regulación contenida en la LTAIBG.

Sexto.- Ahora bien, los artículos 14 y 15 de la LTAIBG establecen los límites del derecho de acceso a la información pública.

El CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD), en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la LTAIBG, adoptaron con



fecha 24 de junio de 2015 un criterio interpretativo de aplicación de los citados límites (CI/002/2015). A los efectos que aquí nos interesan, en este Criterio Interpretativo se afirma lo siguiente:

“El proceso de aplicación de estas normas (artículos 14 y 15 de la LTAIBG) comprende las siguientes etapas o fases sucesivas:

I. Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por estos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD).

II. En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información solo se podrá publicar o facilitar: (...) c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

(...)

Finalmente, una vez realizados los pasos anteriores, valorar si resultan de aplicación los límites previstos en el artículo 14.

(...)”.

(el subrayado es nuestro)

En atención a los argumentos parcialmente transcritos, el CTBG y la AEPD concluyeron lo siguiente:

“a) Los artículos 14 y 15 de la LTAIBG regulan los límites del derecho de acceso a la información que no operan de forma automática, sino que habrán de ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establecen la citada Ley y la LOPD.

b) El orden de ponderación opera desde el artículo 15 al 14 con los elementos que modulan la toma de decisiones. (...)”.

A los efectos concretos que aquí nos ocupan, procede interpretar el límite contenido en el artículo 15.1, 2.º párrafo, de la LTAIBG en orden a determinar si es



necesario contar con el consentimiento expreso del afectado para conceder el acceso al contenido de expedientes sancionadores urbanísticos a terceros que no reúnen la condición de interesados en ellos. Al respecto, debemos comenzar señalando que los documentos integrantes de un procedimiento sancionador, en trámite o finalizado, contienen datos relativos a la comisión de infracciones administrativas y, por tanto, el acceso a aquellos está sujeto, en principio, al límite de la previa obtención del consentimiento expreso del afectado previsto en el artículo 15.1, 2.º párrafo, de la LTAIBG. Este precepto sigue, con carácter general, el mismo criterio que mantenía el artículo 37.3 de la LRJPAC, donde la posibilidad de acceso a los documentos de carácter sancionador se limitaba a los propios afectados. Sin embargo, este límite no opera en dos supuestos: cuando en el expediente sancionador de que se trate se contengan datos referidos exclusivamente a personas jurídicas y en el caso de datos relativos a infracciones administrativas que conllevan la amonestación pública al infractor.

Cabe indicar que la segunda excepción al límite referido a la previa obtención del consentimiento del afectado, prevista en el propio artículo 15.1, 2.º párrafo, de la LTAIBG, no resulta aplicable a los procedimientos sancionadores urbanísticos en Castilla y León. La amonestación pública es un tipo de sanción administrativa contemplada en el ejercicio de la potestad punitiva sobre determinados sectores de actividad. Por ejemplo y sin ánimo exhaustivo, podemos citar la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (artículos 100 y 101); o la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (artículo 57). Así ocurre también, con carácter preceptivo o facultativo, con las sanciones urbanísticas en algunas Comunidades Autónomas (por ejemplo, en Cantabria, Principado de Asturias o Galicia). El Tribunal Supremo (entre otros, Auto de 2 de octubre de 2015, rec. 1003/2015) ha señalado que en estos supuestos el legislador considera la concurrencia de un interés público en publicitar las sanciones impuestas con la finalidad que corresponda en cada sector; publicidad que, al menos, cuando se trate de la imposición de una sanción de amonestación pública al infractor se extiende al resto de datos relativos a la comisión de la infracción, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 15.1, 2.º párrafo, de la LTAIBG.

En el caso del ordenamiento urbanístico de Castilla y León, ni la LUCyL ni su Reglamento de desarrollo prevén la imposición de una amonestación pública como sanción accesoria por la comisión de infracciones urbanísticas, ni la publicación preceptiva o facultativa de las sanciones que se impongan. En consecuencia, esta mención a la amonestación pública incluida en el precitado artículo 15.1 de la LTAIBG no afecta a la exigencia del consentimiento previo del afectado para reconocer el acceso por otras personas a los datos relativos a la comisión de infracciones urbanísticas.

En cualquier caso, cuando sea necesario obtener el consentimiento expreso del afectado para reconocer el acceso a los expedientes sancionadores urbanísticos, una vez



recibida la solicitud puede realizarse el trámite previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, proporcionando a aquel afectado la oportunidad de conceder aquel consentimiento o de denegarlo expresa o tácitamente.

Séptimo.- Por otra parte, el artículo 15.1, 2.º párrafo, de la LTAIBG también excluye la exigencia del consentimiento expreso del afectado cuando el acceso a la información se encuentre amparado por una norma con rango de Ley. Respecto a esta previsión, cabe preguntarse si el reconocimiento legal de la acción pública en el ámbito urbanístico (artículos 62 del Real Decreto Legislativo 7/2005, de 30 de octubre, y 150 de LUCyL) exige reconocer el acceso a expedientes sancionadores urbanísticos sin necesidad de contar con el consentimiento del afectado. Para tratar de responder a la pregunta señalada lo primero que debemos plantearnos es si el reconocimiento de la acción pública en un concreto ámbito material (en este caso el urbanístico) alcanza al acceso a la información contenida en un expediente administrativo referido a ese ámbito. En este sentido, el Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 11 de octubre de 1994 y 12 de abril de 2012) ha reconocido expresamente este aspecto concreto de la acción pública 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”.

Sin embargo, existe una clásica discusión acerca de si el ejercicio de la acción pública es posible en relación con los procedimientos sancionadores. Mayoritariamente esta discusión se ha decantado hacia la negativa a esta aplicación concreta de la acción pública. En efecto, aunque hay autores que mantengan lo contrario, el Tribunal Supremo ha entendido mayoritariamente que la cualidad de tercero, aun en las materias en las que - como en el urbanismo- existe acción pública, no legitima para exigir la imposición de sanciones o la agravación de las mismas. Esta doctrina del Tribunal Supremo se cita, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valencia núm. 1475/2007, de 29 de noviembre, en cuyo fundamento de derecho tercero se señalaba lo siguiente:

“A la vista de lo anterior, esta Sala considera que, frente a las alegaciones de la demandante, la Sentencia de instancia dio cumplida respuesta a la cuestión que se plantea, y a lo motivos en que se sustenta, que no es otra que su falta de legitimación para impugnar el archivo del expediente de infracción urbanística, habida cuenta de su condición de denunciante y de su falta de interés legítimo, aplicándose para ello la doctrina del Tribunal Supremo sobre este particular (Sentencias de 16.03.1982, 28.11.1983 y 24.01.2000), así como la sustentada por



esta misma Sala y Sección en la Sentencia n.º 89/2001, de 25 de enero, y porque carece, además, de la condición de interesada. Esta última circunstancia expresada implícitamente en la última parte del fundamento jurídico 2.º de la sentencia de instancia en cuanto rechaza que de la sanción pudiera derivarse perjuicio o beneficio alguno para la recurrente”.

Esta tesis parece ser la compartida también por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en sus Sentencias núm. 557/2012, de 14 de diciembre, y núm. 58/2013, de 8 de febrero. En la primera de ellas se afirma expresamente lo siguiente:

“Por otra parte, la defensa de la legalidad urbanística no se realiza en este procedimiento sancionador, sino en el correspondiente procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, y es en el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística en el que, al amparo del artículo 150 de la Ley de Urbanismo, podrá ejercitar las correspondientes acciones al amparo de la acción pública (...).

Por tanto, tendrá acción contra o frente a la Administración el concejal correspondiente, en cuanto acción pública, para la protección de la legalidad urbanística; pero en ningún caso se puede considerar que tenga acción para acudir a la jurisdicción con la finalidad de defender, como codemandado, la resolución dictada por el Ayuntamiento que impone una sanción”.

Esta misma idea parece reflejarse en el artículo 423.3 del RUCyL, precepto que excluye a quienes no tengan un interés directo del acceso a la información que afecte a expedientes sujetos a un procedimiento sancionador, sin que nada se diga respecto a los procedimientos de restauración de la legalidad urbanística.

Por tanto, si la acción pública se puede ejercer en el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística pero no en el sancionador, la consecuencia en relación con el acceso de terceros a los expedientes administrativos de protección de la legalidad es que, mientras para acceder a un expediente de restauración de la legalidad urbanística no se precisa -con carácter general- la obtención del consentimiento expreso del afectado por encontrarse este acceso amparado por una norma con rango de ley (la que reconoce la acción pública en el ámbito urbanístico), ese consentimiento sí es necesario para acceder a un expediente sancionador.

En consecuencia, si lo que se solicitara es la información correspondiente al procedimiento de restauración de la legalidad urbanística tramitado por los mismos hechos denunciados en su día por el reclamante, la acción pública sí ampararía el acceso a la información sin necesidad de que exista un consentimiento para ello del afectado.



Octavo.- Sin perjuicio de lo hasta aquí afirmado en relación con lo dispuesto en el artículo 15.1, 2.º párrafo, de la LTAIBG, se debe tener en cuenta también 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 la información solicitada en relación con expedientes sancionadores urbanísticos puede ser proporcionada de forma disociada, puesto que ya no existirían datos personales merecedores de protección, el acceso debe ser reconocido sin necesidad de consentimiento alguno.

Ahora bien, cabe plantearse qué se entiende por “datos disociados”. La ya derogada Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, contenía, en su artículo 3 f), lo que debía entenderse por procedimiento de disociación: *“todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable”*. La vigente Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, aunque no menciona directamente el término “disociación”, sí regula los principios de minimización y seudonimización/anonimización de datos, que son las bases técnica y jurídica de la disociación. A este concepto se refiere la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, entre otras, en sus Sentencias de 8 de marzo de 2002 (rec. 948/2000), y de 3 de marzo de 2014 (rec. 549/2012). En el fundamento de derecho quinto de la primera de ellas se afirmaba lo siguiente:

“En línea con lo anterior el artículo 2.a) de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, considera identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos características de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social. No hay datos de carácter personal, y por tanto no es posible aplicar la Ley de Protección de Datos a los llamados «datos disociados» y así el mismo artículo 3 de la Ley, pero en su apartado f), define como «Procedimiento de disociación: Todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona determinada o determinable».

Procedimiento de disociación que consiste en eliminar la conexión entre el dato y la persona, en «despersonalizar» el dato, actuando como barrera que impide la identificación y entrañando en definitiva un elemento protector de la intimidad o privacidad del afectado. Sin embargo, y para que exista dato de carácter personal (en contraposición con dato disociado) no es imprescindible una plena



coincidencia entre el dato y una persona concreta, sino que es suficiente con que tal identificación pueda efectuarse sin esfuerzos desproporcionados, tal y como se desprende del mencionado artículo 3 de la Ley, en sus apartados a) y f) y también el Considerando 26 de la invocada Directiva 95/46/CE que expresamente señala que, para determinar si una persona es identificable, hay que considerar el conjunto de los medios que puedan ser razonablemente utilizados por el responsable del tratamiento o por cualquier otra persona, para identificar a dicha persona; que los principios de la protección no se aplicarán a aquellos datos hechos anónimos de manera tal que ya no sea posible identificar el interesado; que los códigos de conducta con arreglo al art. 27 pueden constituir un elemento útil para proporcionar indicaciones sobre los medios gracias a los cuales los datos pueden hacerse anónimos y conservarse de forma tal que impida identificar al interesado”.

Poniendo en relación lo anterior con un posible acceso por un tercero a expedientes sancionadores urbanísticos es evidente que, en muchos casos, la simple ocultación de los datos personales en los documentos integrantes del expediente al que se permita acceder no impedirá despersonalizar el resto de datos contenidos en aquellos, siendo esto evidente en aquellos supuestos en los que el propio solicitante de la información pública identifique en su petición al infractor, como ocurre en el caso que ha dado lugar a esta reclamación. Por tanto, no cabe en este supuesto acudir a la posibilidad contemplada en el artículo 15.4 de la LTAIBG y proporcionar la información solicitada previa disociación de los datos de carácter personal.

En definitiva, el acceso a un expediente sancionador urbanístico que contenga datos referidos a personas físicas por un ciudadano que no tenga la condición de interesado en aquel requiere la previa obtención del consentimiento del afectado, salvo que la información se pueda proporcionar previa disociación de los datos de carácter personal que impidan la identificación de las personas.

Noveno.- En definitiva, en la presente reclamación concurre una distinción esencial entre los procedimientos de naturaleza sancionadora y aquellos dirigidos a la restauración de la legalidad urbanística que ha de ser debidamente considerada:

a) Procedimientos sancionadores urbanísticos:

- Contienen datos relativos a la comisión de infracciones administrativas (artículo 15.1, 2.º párrafo, de la LTAIBG.

- El acceso por terceros no interesados requiere consentimiento expreso del afectado, salvo que:

- Se trate de infracciones que conlleven amonestación pública al infractor, o



- Se pueda proporcionar información previa disociación de datos personales.
- La acción pública urbanística NO se extiende a los procedimientos sancionadores (doctrina del Tribunal Supremo y TSJ Castilla y León).

b) Procedimientos de restauración de la legalidad urbanística:

- El acceso está amparado por una norma con rango de Ley (artículo 15.1, 2.º párrafo, de la LTAIBG).
- Se fundamenta en el reconocimiento de la acción pública urbanística (artículos 62 del Real Decreto legislativo 7/2005, de 30 de octubre, y 150 de la LUCyL).
- No requiere consentimiento del afectado para el acceso por terceros.
- El Tribunal Supremo ha reconocido que la acción pública incluye el acceso a la información necesaria para su ejercicio.

Décimo.- Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto y con independencia de lo señalado en los apartados precedentes, debe añadirse que la información pública solicitada por el reclamante podría igualmente incidir en los derechos o intereses legítimos del denunciado. Esta circunstancia 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, estableció 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 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 afectada por la información solicitada, por lo que, necesariamente, debe ser el Ayuntamiento de Igüeña el que lo lleve a cabo para permitir que aquella pueda formular sus alegaciones, si así lo estima oportuno, retro trayendo el procedimiento al momento de la realización de aquel trámite.

En el marco del procedimiento objeto de análisis, el solicitante presentó una denuncia urbanística ante el Ayuntamiento de Igüeña el 8 de abril de 2024, solicitando el inicio de un expediente por infracción urbanística. Ante esta denuncia, pueden contemplarse las siguientes hipótesis como posibles:

- a) Inexistencia de actuaciones: el Ayuntamiento no ha iniciado actuación alguna, no existiendo por tanto documentación que facilitar.
- b) Existencia de actuaciones: El Ayuntamiento ha iniciado las actuaciones correspondientes, lo que comportaría:
 - 1. Procedimiento de restauración de la legalidad urbanística (para corregir la situación urbanística ilegal).



2. Procedimiento sancionador (para imponer las sanciones correspondientes por la infracción cometida).

Ambos procedimientos pueden tramitarse simultáneamente, pero tienen naturaleza jurídica diferente y régimen de acceso a la información distinto, conforme a lo ya argumentado anteriormente.

En caso de que el Ayuntamiento no haya iniciado actuación alguna tras la denuncia urbanística presentada, esta Comisión de Transparencia 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 de la 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 esta 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 y responsabilidades ajenas a aquel derecho.

Undécimo.- 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 pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.



En el caso que aquí nos ocupa, el acceso a la información pública se ha de realizar, en su caso, de forma electrónica, remitiendo la documentación a la dirección de correo electrónico que aparece en su solicitud.

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 parcialmente la reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Igüeña (León).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Igüeña deberá llevar a cabo las actuaciones que se detallan a continuación, de acuerdo con las alternativas que se proponen:

1.º- Si el Ayuntamiento no hubiera tramitado ningún expediente en relación con la denuncia urbanística presentada, deberá comunicar al reclamante expresamente esta circunstancia.

2.º- Si a la vista de la denuncia recibida, se hubieran iniciado actuaciones, el Ayuntamiento de Igüeña deberá retrotraer el procedimiento relativo a la solicitud de información al momento de realizar las siguientes actuaciones:

a) Se procederá a dar traslado de la solicitud de acceso a la información formulada por D. XXX a D. XXX, otorgándole un plazo de quince días hábiles para que pueda formular las alegaciones que considere pertinentes en defensa de sus derechos e intereses. Asimismo, se le hará saber que, para el acceso a la información relativa al procedimiento sancionador en el que figura como denunciado, deberá manifestar expresamente su consentimiento, dado que no es posible la disociación de sus datos personales. Esta circunstancia deberá ser comunicada al solicitante, así como la suspensión del cómputo del plazo para resolver el procedimiento hasta tanto se reciban las alegaciones del interesado o transcurra el término concedido para su presentación.

b) Una vez concluido el trámite indicado, y conforme a los razonamientos expuestos en los fundamentos de derecho de la presente Resolución, corresponde al Ayuntamiento de Igüeña pronunciarse respecto al acceso solicitado por D. XXX a la documentación obrante en el Ayuntamiento, vinculada tanto al expediente de restauración de la legalidad urbanística como, en su caso, al procedimiento sancionador. En este último supuesto, el acceso estará condicionado a la previa obtención del consentimiento expreso



del afectado. A falta de dicho consentimiento, no será posible autorizar el acceso a la información relativa al mismo.

La Resolución que se adopte, además de al solicitante de la información, ha de ser notificada a la persona afectada. 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, si ha existido oposición de tercero, 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

La información se facilitará, en su caso, previa la exigencia de las exacciones que procedan en los términos previstos en la normativa aplicable.

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

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