



## **Resolución 3/2021, de 2 de febrero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León**

**Asunto: expediente CT-0302/2018 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Borrenes (León)**

### **I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 26 de noviembre de 2018, se presentó en una Oficina de Correos una solicitud de información pública dirigida por D. XXX al Ayuntamiento de Borrenes. El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

*“Solicito: (...) se me dé acceso a los expedientes administrativos incoados en base a las dos denuncias formuladas por el firmante”*

Las dos denuncias referidas habían sido presentadas, con fechas 3 de marzo y 19 de octubre de 2018, por el antes identificado ante el citado Ayuntamiento, y se referían a la posible existencia de irregularidades urbanísticas relacionadas con la ejecución de unas obras en la calle del Campo de la localidad de Orellán (parcela 77, polígono 28).

**Segundo.-** Con fecha 3 de diciembre de 2018, el Alcalde del Ayuntamiento de Borrenes adoptó una Resolución, en cuya parte dispositiva se estableció lo siguiente:

*“PRIMERO. DENEGAR la solicitud de acceso a la información pública formulada por D. XXX respecto a los expedientes administrativos incoados en base a las denuncias formuladas de fecha 3 de marzo de 2018 y 19 de marzo de 2018, la primera de ellas, por ser manifiestamente repetitiva y la segunda por tratarse de un expediente en curso de elaboración”.*

En la fundamentación jurídica de esta Resolución se expuso lo siguiente:

*“Considerando lo establecido en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por el que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que se refieran a*



*información que esté en curso de elaboración o de publicación general, así como las que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.*

*Visto que con fecha 6 de agosto de 2018, obra en el expediente recibo acreditativo de haber tenido acceso al trámite de información pública relativo a la denuncia presentada el 3 de marzo de 2018, sobre obras ejecutadas en la parcela situada en la calle El Campo, n.º 6, de la localidad de Orellán, término municipal de Borrenes”.*

**Tercero.-** Con fecha 19 de diciembre de 2018, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente a la denegación expresa de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

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

En la contestación del Ayuntamiento de Borrenes a nuestra solicitud de informe, se ha puesto de manifiesto lo siguiente:

*“PRIMERO. Con fecha 25 de junio de 2018, y número de entrada 247, D. XXX, solicitó acceso, consulta y obtención de copias relativas al expediente de obras que se están ejecutando en la parcela 24023A028007770000PA de la localidad de Orellán, alegando interés legítimo por ser cotitular de la parcela contigua.*

*Con fecha 31 de julio de 2018, se dicta Providencia de Alcaldía de inicio de expediente de ejercicio de Derecho de Acceso a la Información Pública, en el que consta: Informe de Secretaria de fecha 01 de agosto de 2018 y con la misma fecha escrito de Emplazamiento al interesado para comparecer en las dependencias de este Ayuntamiento, examinar el expediente y obtener las copias de los documentos que estime pertinentes en relación a sus derechos e intereses, concediéndole un plazo de quince días hábiles, comprendidos entre el 03 al 10 de agosto de 2018, ambos incluidos y del 20 al 30 de agosto de 2018 ambos incluidos.*

*Con fecha 06 de agosto de 2018 consta recibo firmado por D. XXX acreditativo de haber tenido acceso a la información pública solicitada.*

*Se adjunta expediente Información pública tramitado, así como expediente Declaración Responsable de obra menor, sobre la que se solicitó la información*



*pública.*

**SEGUNDO.** *Con fecha 22 de octubre de 2018 y número de entrada 377, se presenta nuevo escrito de denuncia relativo a las obras menores ejecutadas en la parcela 24023A028007770000PA de la localidad de Orellán, respecto a las cuales ya se había otorgado acceso de información pública de los datos obrantes en el expediente relativos a la Declaración Responsable Urbanística (Expte 10/2018) ampliando la denuncia a nuevas obras consistentes en «...abundantes movimientos de tierras, con rellenos y allanamiento de parcela ...» en la parcela catastral 24023A0280004800000PX.*

*De esta última denuncia D. XXX, dio traslado a la Guardia Civil, por lo que con fecha 05 de noviembre de 2018 y número de entrada 405 se recibe denuncia efectuada por miembros de la Patrulla del Seprona de Ponferrada, relativa a obras de relleno de parcela y movimiento de tierras, careciendo de la licencia de obra municipal en las parcelas 24023A028004790000PJ y 24023A02800480000PX.*

*A la vista de la denuncia y con carácter previo al inicio de un expediente de protección de la legalidad urbanística, con fecha 04 de diciembre de 2018, se requiere a los propietarios de las parcelas afectadas (...) para que regularicen la situación de las obras que se estaban ejecutando. Con la misma fecha se solicita informe técnico al Arquitecto del Servicio de Asistencia del Consejo Comarcal sobre las obras allí realizadas.*

*Con fecha 14 y 19 de diciembre de 2018 y número de entrada 450 y 454 respectivamente, D. XXX, en nombre propio y en representación del resto de la comunidad hereditaria de D. XXX contesta al requerimiento, mediante la presentación de dos escritos, en los que, en esencia, amplía nuevamente la denuncia, señalando nuevas obras y nuevos supuestos infractores, alegando la falta de coincidencia con las parcelas señaladas en la denuncia del Seprona, solicitando deslinde del suelo público para evitar usurpaciones y posteriores actuaciones ante la Gerencia Provincial del Catastro.*

*Con fecha 15 de enero de 2019, se recibe informe técnico del Arquitecto del Servicio de Asistencia a Municipios del Consejo Comarcal, sobre la entidad de la obra.*

**TERCERO.** *Con fecha 27 de noviembre de 2018, y número de entrada 430, solicita acceso de información pública sobre los expedientes administrativos incoados en base a las dos denuncias formuladas.*



*Dicha solicitud, se deniega por considerar que concurren dos causas de inadmisión, por un lado al ser manifiestamente repetitiva, respecto a la denuncia de obras ejecutadas en la parcela catastral 24023A028007770000PA, ya que se había dado acceso a la información pública obrante en el expediente según consta en recibo firmado por el interesado de fecha 06 de agosto de 2018. Y por otro lado, respecto a la denuncia formulada con fecha 22 de octubre de 2018, por tratarse de un expediente en curso de elaboración, al estar pendientes por recibir los informes y requerimientos cursados.*

*Por todo ello, consideramos que desde este Ayuntamiento se ha garantizado el derecho de acceso a la información pública y se han cumplido con las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos”.*

## **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, 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, 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, en su día, se dirigió en solicitud de información al Ayuntamiento de Borrenes.

**Cuarto.-** La reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello por el 24.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, puesto que tuvo entrada en esta Comisión dentro del plazo de un mes desde que tuvo lugar la notificación de la Resolución municipal impugnada.

**Quinto.-** Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, procede señalar que el objeto de la solicitud presentada en su día por la antes identificada puede ser calificado como “información pública” de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la LTAIBG. Este precepto define la información pública en los siguientes términos:

*“... 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”.*

Aquí el objeto de la petición del ciudadano se concretaba en las actuaciones integrantes de los expedientes administrativos que se hubieran incoado a la vista de la presentación de las dos denuncias urbanísticas señaladas en la propia solicitud de información. Por tanto,



podemos concluir que, cuando menos, el objeto de la solicitud no era otro que las actuaciones integrantes de un posible procedimiento de restauración de la legalidad urbanística referido a las obras que motivaron aquellas denuncias y, en su caso, las adoptadas previamente con la finalidad de determinar la procedencia de su incoación.

Como hemos expuesto con anterioridad, el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho a acceder a la información pública de “todas las personas”, sin que concurra en el supuesto aquí planteado, en principio y teniendo en cuenta el objeto de la petición, ninguna de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, ni tampoco una posible vulneración de los límites al derecho de acceso contemplados en los artículos 14 y 15.

En este sentido, cabe recordar aquí que existe un reconocimiento legal de la acción pública en el ámbito urbanístico (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 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León) que exigiría reconocer el derecho a acceder a expedientes urbanísticos como el que aquí nos ocupa. 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”.*

Lo anterior es aplicable en procedimientos de restauración de la legalidad urbanística, como ha señalado 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 que a continuación se indica:

*“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 también en el artículo 423.3 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, 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, la consecuencia en relación con el acceso de terceros a los expedientes administrativos de protección de la legalidad es que no se precisa -con carácter general- la obtención del consentimiento expreso del afectado para acceder al mismo. Este derecho comprende el de obtener una copia de los documentos integrantes del expediente.

**Sexto.-** Respecto a una posible aplicación de lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG, tampoco la protección de datos personales podría fundamentar ni una denegación automática del acceso a la información solicitada, ni de una copia de los documentos integrantes del expediente en cuestión. Al respecto, se debe tener en cuenta lo recogido en el artículo 15.4 de la LTAIBG:

*“No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”.*

Por tanto, si en los documentos integrantes del expediente urbanístico cuyo acceso se ha solicitado constan datos personales que deban ser objeto de protección, el acceso debe realizarse previa disociación de los mismos.

Si esta disociación no pudiera llevarse a cabo, esta circunstancia no conduciría de forma automática a la denegación del acceso, sino que, por el contrario, lo que procedería sería realizar la ponderación a la que se refiere el artículo 15.3 de la LTAIBG, para lo cual se debería conceder al afectado por la información un plazo de quince días para que pueda



realizar las alegaciones oportunas, informando al 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 (artículo 19.3 de la LTAIBG).

En cualquier caso, la protección de datos personales no constituye un límite a la obtención de una copia de los documentos integrantes de un expediente de restauración de la legalidad urbanística, sin perjuicio de que pueda ser necesario llevar a cabo previamente una disociación de aquellos y, en el caso de que esta no sea posible, de que se deba realizar el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG al tercero afectado por la información solicitada.

**Séptimo.-** A pesar de lo hasta aquí afirmado, el Ayuntamiento de Borrenes, a la vista de la solicitud de información presentada, resolvió denegar la información pedida y lo hizo alegando, fundamentalmente, dos argumentos para ello.

El primero se refería a que se trataba de una solicitud repetitiva, concurriendo, por tanto, la causa de inadmisión recogida en el artículo 18, letra d) de la LTAIBG, de conformidad con el cual se deben inadmitir a trámite, mediante resolución motivada las solicitudes *“que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”*. En concreto, se señalaba que ya se había accedido a la información solicitada.

Sin embargo, del propio informe remitido por el Ayuntamiento a esta Comisión se desprende que a lo que había accedido el reclamante era al expediente tramitado para autorizar las obras en cuestión y no al que se había incoado a la vista de las denuncias presentadas respecto a tales obras. En este sentido, en el informe remitido a esta Comisión por aquel Ayuntamiento se hace referencia a actuaciones a las que no ha accedido el solicitante, como son el requerimiento dirigido a los titulares del inmueble donde se llevaron a cabo las obras que motivaron las denuncias o el informe técnico emitido por el Arquitecto del Servicio de Asistencia a Municipios del Consejo Comarcal del Bierzo.

El segundo argumento utilizado por el Ayuntamiento para denegar la solicitud presentada se refería al hecho de que se trataba de una información que se encontraba en curso de elaboración o de publicación general, lo cual remite a una de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública (en concreto, a la recogida en la letra a) del artículo 18.1 de la LTAIBG referida a las solicitudes).



Al respecto, debemos señalar, como ya hemos hecho en anteriores Resoluciones de esta Comisión de Transparencia (entre otras, Resolución 40/2019, de 26 de febrero, expte. CT-0203/2018; Resolución 86/2020, de 3 de abril, expte. CT-24/2019; y Resolución 202/2020, de 30 de octubre, expte. CT-0251/2018), que no se debe confundir que una información se encuentre en curso de elaboración con el hecho de que forme parte de un procedimiento que se encuentre en tramitación y que, por tanto, no haya finalizado. En un sentido análogo, el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, en su Resolución de 28 de octubre de 2016 (expte. núm. 18/2015) manifestó lo siguiente:

*“(...) esta causa debe entenderse aplicable a los supuestos en los que la información y especialmente el documento concretamente solicitado no exista como tal sino que deba elaborarse o esté en trámite de elaborarse. Es decir, la información o más bien documento solicitado no existe como tal por no contar con sus elementos o porque la información que debe integrar no se ha integrado definitivamente. Para aplicar esta causa de inadmisión el sujeto obligado tendrá que describir concretamente el estado de elaboración – o falta de elaboración – de la información solicitada. Además, tendrá que informar de cuánto tiempo puede restar para una elaboración completa que permitiera solicitar su acceso en el futuro sin que procediese la inadmisión. De igual modo, habrá que dar acceso a la información que sí que está ya elaborada bajo el régimen de acceso parcial”.*

Poniendo en relación lo anterior con el supuesto planteado en la presente reclamación, cabe indicar que la circunstancia de que, en el momento en el que se presentó la solicitud de información no hubieran finalizado las actuaciones dirigidas a determinar si procedía o no la apertura de un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, no podía fundamentar que se denegara el acceso a la información pedida.

En todo caso, procede ahora que se reconozca el derecho del reclamante a acceder a todas las actuaciones a las que dieron lugar las denuncias presentadas por el solicitante de la información.

**Octavo.-** En cuanto a la formalización del acceso a la información solicitada, el artículo 22.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

*“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio.*



*Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.*

A los efectos que aquí interesan, lo anterior debe complementarse con lo previsto en el apartado 4 del mismo precepto:

*“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.*

En 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 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 supuesto planteado en la presente reclamación, puesto que en la solicitud de información se indicaba una dirección de correo postal, la remisión de la información puede tener lugar a través de esta vía.

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 Borrenes (León).

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución, **reconocer el derecho del solicitante a acceder a las actuaciones integrantes del expediente administrativo iniciado a la vista de las denuncias presentadas por este con fechas 3 de marzo y 19 de octubre de 2018, y, en consecuencia, garantizar tal acceso en los términos previstos en el fundamento jurídico octavo.**



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA  
DE CASTILLA Y LEÓN

**Tercero.-** Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y al Ayuntamiento de Borrenes.

**Cuarta.-** Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

**Esta Resolución es ejecutiva.** Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López