



Resolución 177/2021, de 10 de septiembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-295/2020 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D.ª XXX ante el Ayuntamiento de Palacios del Sil (León)

I. ANTECEDENTES

Primero.- D.ª XXX ha dirigido múltiples solicitudes de información pública al Ayuntamiento de Palacios del Sil (León), siendo la primera de las remitidas a esta Comisión de fecha 20 de agosto de 2019. El “solicito” de estas peticiones se puede resumir en lo siguiente: acceso a la documentación y obtención de una copia de la documentación integrante del expediente de restauración de la legalidad urbanística tramitado por el Ayuntamiento de Palacios del Sil sobre la cabaña situada en la Braña de la Degollada, de la que es usuario D. XXX.

Segundo.- Con fecha 28 de octubre de 2020, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, en representación de D.ª 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 Palacios del Sil poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 10 de febrero de 2021, se recibió la contestación del citado Ayuntamiento a nuestra solicitud de informe, en la que, entre otras cosas, pone en nuestro conocimiento que se ha procedido a resolver expresamente la solicitud de información a través de una Resolución de la Alcaldía de fecha 20 de enero de 2021, en los términos siguientes:

“Visto su escrito de fecha 17 de noviembre de 2020 y registro de entrada número 2020-E-RC-747 en el que expone: «Que tras innumerables escritos solicitando acceso al expediente de restitución de la legalidad urbanística sobre cabaña sita en la Braña de La Degollada y de la que es usuario XXX, y de la que formo parte de dicho expediente, desde esta Alcaldía no se me permite el acceso ni a copias de la documentación existente en dicho expediente, a pesar de pedirlo de forma



reiterativa pro escrito siguiendo así los cauces legales para ello. Y aun así no se me permite dicho acceso. Es por ello que informo a este Ayuntamiento que como parte que soy legal en dicho expediente, cualquier actuación, decisión o acuerdo que se adopte sobre el mismo no es LEGAL, puesto que se impide al acceso a una de las partes, como soy YO, a acceder al citado expediente de Restitución de la Legalidad Urbanística sobre cabaña de la que es usuario XXX, sita en la Braña de La Degollada de Palacios del Sil. Y por lo tanto al no permitirme dicho acceso se vulneran mis derechos de alegación o defensa, no pudiendo alegar o reclamar si así fuera preciso en los plazos que se den para ello. Y por lo tanto cualquier acuerdo que se adopte será ILEGAL ya que a una de las partes se le niega el acceso al mismo. Y para que conste a los efectos legales oportunos le remito el presente escrito y deseen por informados», D. XXX hace constar que, para poder acceder al expediente deberá solicitar cita previa a fin de poder consultar presencialmente la documentación. Si precisase copias del mismo podrá solicitarlas por escrito ante este Ayuntamiento que, tras la pertinente disociación de los datos de carácter personal que aparezcan en ellos, procederá a su remisión por el cauce indicado, previo abono de las exacciones correspondientes”.

(el subrayado es nuestro)

Cuarto.- Una vez recibida esta contestación del Ayuntamiento indicado, se procedió a dar traslado de ella a la interesada, a través de su representante, según autorización de representación que consta en el expediente, para que se formulase ante esta Comisión las alegaciones que estimase oportunas, por plazo de quince días, a los efectos de concretar si había sido satisfecha o no su solicitud de información pública.

Con fecha 15 de julio de 2021, se presenta escrito por la reclamante en el cual se pone de manifiesto que cuando se les citó en el Ayuntamiento para ver el expediente solo se les dio acceso a “*la documentación que hay desde el 8 de julio de 2020 en adelante, denegándome el acceso a todo el expediente, como siempre solicitó*”, lo que supone “*desconocer pues el 90% de la documentación que exista en dicho expediente*”.

Como indica el Ayuntamiento, por Resolución de la Alcaldía de fecha 20 de enero de 2021, la solicitud de acceso a la información fue resuelta de forma positiva, aunque como manifiesta el interesado, solo se le ha dado acceso a una pequeña parte del expediente, quedando pendiente el resto de actuaciones obrantes en este, según figura en su solicitud de información pública, y sin que exista constancia de la entrega de las copias pedidas.



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

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

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



Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimada para ello, puesto que su autora fue quien presentó las solicitudes de información pública dirigidas al Ayuntamiento de Palacios del Sil que han dado lugar a esta impugnación.

Cuarto.- La reclamación debe considerarse interpuesta en tiempo y forma, conforme al 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 28 de octubre de 2020, y tiene por objeto la desestimación presunta de múltiples solicitudes de información pública, siendo la primera de las remitidas a esta Comisión de fecha 20 de agosto de 2019.

No obstante, la presentación de reclamaciones frente a las desestimaciones presuntas de las solicitudes de acceso a información pública por no haber sido resueltas expresamente no encuentra sujeta a plazo, todo ello conforme a lo previsto en los artículos 20.1, 20.4 y 24.2 de la LTAIBG, así como conforme al criterio del CTBG, expresado en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, a partir de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y las previsiones de la LPAC, relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición, que concluye lo siguiente:

“...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”.

Por tanto, por los mismos motivos, consideramos que tampoco se encuentran sujetas a plazo las reclamaciones que se presenten ante esta Comisión de Transparencia frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de información pública.



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, la información pública concreta pedida por la ciudadana se refiere en este caso a los documentos integrantes de un expediente de restitución de la legalidad urbanística tramitado por el Ayuntamiento de Palacios del Sil, sobre la cabaña situada en la Braña de la Degollada, de la que es usuario D. XXX. Nos encontramos ante documentación consistente en un expediente urbanístico que, por tanto, tiene el carácter de información pública en los términos descritos en el artículo 13 de la LTAIBG.

El artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho a acceder a información pública a *“todas las personas”*, no concurriendo aquí, en principio, 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.

Procede señalar además que, en el ámbito urbanístico, 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 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León) que exigiría reconocer el derecho a acceder a documentos integrantes de expedientes de licencias urbanísticas como el aquí solicitado. En este sentido, el reconocimiento de la acción pública en un concreto ámbito material alcanza al acceso a la información contenida en un expediente administrativo referido a ese ámbito, tal y como ha reconocido expresamente el Tribunal Supremo, entre otras, en sus sentencias de 11 de octubre de 1994 y 12 de abril de 2012) al señalar lo siguiente:

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

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.

En todo caso, incluso sin acudir a la virtualidad de la acción pública, se puede afirmar que la denegación presunta de la información solicitada que ha sido impugnada no tiene amparo en la normativa específica reguladora del acceso a la información pública, ni en la de protección de datos personales.

En efecto, tampoco la protección de datos personales podría fundamentar aquí una denegación automática del acceso a la información solicitada, debiendo tenerse en cuenta al respecto lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG:

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

Por tanto, si en los documentos integrantes del expediente urbanístico cuyo acceso ha sido solicitado constan datos personales que han de ser objeto de protección, este acceso debe realizarse previa disociación de ellos.

Respecto al acceso al proyecto técnico que pudiera, en su caso, existir en el expediente urbanístico cuyo acceso se solicita, cabría hacer una expresa mención a la



operatividad del límite previsto en el artículo 14.1 j) de la LTAIBG, esto es, al límite sobre la protección de la propiedad intelectual e industrial que, sin embargo, en este caso, ni debe impedir el acceso a la información, ni pueden fundamentar la denegación de una copia de la documentación pedida.

En efecto, el derecho de propiedad intelectual incluye los proyectos, planos, maquetas y diseños de obras arquitectónicas y de ingeniería (artículo 10.1 f) del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual). Asimismo, el artículo 17 de dicho texto establece que corresponde al autor el ejercicio exclusivo de los derechos de explotación de su obra en cualquier forma y en especial, los derechos de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, que no podrán ser realizados sin su autorización, salvo en los casos previstos en aquella Ley.

Ahora bien, se debe precisar que el artículo 31 bis 1, del citado texto legal, precepto añadido al texto refundido por la Ley 23/2006, de 27 de julio, dispone expresamente que no es necesaria autorización del autor cuando una obra se reproduzca, distribuya o comunique públicamente con fines de seguridad pública o para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos, judiciales o parlamentarios. En el caso que nos ocupa, el documento solicitado está integrado en un procedimiento administrativo de intervención urbanística.

En consecuencia, para el acceso al proyecto que pueda estar incorporado al expediente de licencia sobre el que se solicita la información, no es precisa la autorización de su autor, existiendo diversos pronunciamientos judiciales al respecto, anteriores incluso a la entrada en vigor de la LTAIBG. Así, por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en su Sentencia de 28 de abril de 2005 (rec. 4182/2003) afirmaba, en el fundamento de derecho tercero, lo siguiente:

“El artículo 14 de la ley de Propiedad Intelectual dispone, al indicar el contenido y características del derecho de autor, que corresponde a éste, como derecho irrenunciable e inalienable, decidir si su obra ha de ser divulgada y en qué forma. Quien acepta la redacción de un proyecto técnico para la obtención de una licencia de obra o de actividad sabe que ese proyecto se va a incorporar a un expediente administrativo y que sobre él, como parte del expediente, podrán obtener información los que tengan interés en relación con el otorgamiento de esa licencia en los términos que establece la legislación de procedimiento administrativo, que incluyen la obtención de copias”.

En el mismo sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sentencia de 9 de febrero de 2005 (rec. 305/2003) analizaba esta cuestión en los siguientes términos:



“La cuestión se centra en determinar si el acceso al proyecto supone una violación del artículo 10 del Real Decreto Legislativo 1/96, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual. Debe recordarse que el artículo 1 del mismo texto señala que la propiedad intelectual de una obra literaria, artística o científica corresponde al autor por el mero hecho de su creación. Y, el artículo 2 dispone que la propiedad intelectual está integrada por derechos de carácter personal y patrimonial que atribuyen al autor la plena disposición y el derecho exclusivo a la explotación de la obra, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley. Por último, el artículo 17 señala que corresponde al autor el ejercicio exclusivo de los derechos de explotación de su obra en cualquier forma y, en especial, los derechos de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, que no podrán ser realizados sin su autorización. La ley entiende por comunicación pública todo acto por el cual una pluralidad de personas pueda tener acceso a la obra sin previa distribución de ejemplares a cada una de ellas (artículo 20-1). Y según la doctrina civil, comunicación pública es hacer llegar a una pluralidad de personas obras protegidas, pero no toda comunicación pública de obras protegidas necesita la previa autorización del titular de la obra o de quienes tienen encomendada la gestión de sus derechos. Con aquella comunicación lo normal es que se esté persiguiendo un beneficio o lucro ilícito a costa del autor, connotación que en el caso del Consistorio en ningún caso concurrirá, pues que el proyecto se encuentre en un expediente de carácter urbanístico y que a él tengan acceso quienes sean interesados no supone que éstos persigan obtener ni obtiene, al efecto nada se alegó, beneficios económicos derivados de la visualización”.

En atención a lo expuesto, la citada Sentencia confirmó la dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 24 de Madrid, donde se consideraba que se trataba de lo siguiente:

“... de un proyecto que forma parte de un expediente instruido por la administración pública y, además, en materia urbanística, materia eminentemente pública y para cuya defensa cualificada la legislación prevé el eventual ejercicio de la acción pública, siendo ese interés general el prevalente frente a intereses particulares. A ello le añade la condición de colindante y la falta de acreditación por el Ayuntamiento de que hubiera tenido conocimiento del expediente de concesión de licencia”.

Considerando lo hasta aquí expuesto, procede concluir que la reclamante ha de ver reconocido su derecho a acceder a la totalidad del expediente de restauración de la legalidad urbanística referido en su petición, completando el acceso parcial a este que ha tenido lugar.



Sexto.- 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, en las solicitudes de acceso a la información únicamente se contiene una dirección de correo postal, por lo que esta ha de ser la vía utilizada para dar satisfacción al derecho pretendido.

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 falta de acceso a toda la información pública solicitada por D.^a XXX ante el Ayuntamiento de Palacios del del Sil (León).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Palacios del Sil debe facilitar el acceso de la antes identificada a la totalidad de la documentación que integra el expediente de restauración de la legalidad urbanística tramitado por el

Ayuntamiento de Palacios del Sil sobre la cabaña situada en la Braña de la Degollada, de la que es usuario D. XXX.

En todo caso, la entrega de las copias correspondientes deberá realizarse previa disociación de los datos de carácter personal (de personas físicas) que, en su caso, aparezcan en aquellos documentos y la exigencia de las exacciones correspondientes en los términos previstos en la normativa aplicable.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como representante de la reclamante D.^a XXX, y al Ayuntamiento de Palacios del Sil.

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