



Resolución 180/2021, de 10 de septiembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-353/2020 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D.ª XXX ante el Ayuntamiento de Carrocera (León)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 9 de agosto de 2020, tuvo registro de entrada en el Ayuntamiento de Carrocera una solicitud de información pública dirigida por D.ª XXX a la citada Entidad local. En esta petición se exponía lo siguiente:

“Que en la cl. XXX n.º XXX de Benllera se ha ejecutado una obra integral del inmueble aquí situado, al que también se ha añadido una planta en altura, como vecina de la localidad intereso acceder a la documentación técnica y administrativa según la cual estas obras cumplen la legalidad urbanística vigente.

Solicita

Se facilite preferiblemente por este medio, sede electrónica, la información urbanística relativa al expediente de este inmueble, referencia catastral XXX, sin inclusión de datos personales.”

Hasta la fecha, la solicitud indicada no ha sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 23 de diciembre de 2020, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por 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 Carrocera 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 12 de julio de 2021, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Carrocera a nuestra solicitud de informe, en la que tras hacer referencia a la pluralidad de solicitudes de información presentadas por la antes identificada análogas a la que ha dado lugar a la presente reclamación, se señala lo siguiente:



“(…) CUARTO.- Que el Ayuntamiento de Carrocera por Resolución con fecha 24 de junio de 2021, manifiesta a la interesada la imposibilidad de remitir copia de los expediente para cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, pero emplazándole a pedir cita y asistir a la sede del Ayuntamiento para analizar in situ el expediente y poder resolver las dudas o inquietudes que pudiesen generarle.

QUINTO.- Con fecha 29 de junio de 2021 se recibió correo de Dña. XXX solicitando cita, que fue contestado por el Ayuntamiento con fecha 2 de julio 2021 emplazándole a asistir al Ayuntamiento el día 15 de julio 2021 a las 12:30 para mostrarle la documentación, no sólo del expediente con Registro de Entrada E-RE-49 «ACCESO INFORMACIÓN OBRA C/XXX» que es el que actualmente más interés le genera y del que, por el momento, el Comisionado de Transparencia aún no tiene conocimiento, sino mostrarle el resto de los expedientes en los que estaría interesada”.

A continuación se hace referencia a la situación administrativa del ayuntamiento de Carrocera y a la insuficiencia de medios personales y técnicos de este, en los siguientes términos:

“El municipio de Carrocera con un padrón a fecha 1 de enero de 2021 de 472 habitantes es uno de los casi 200 municipios de esta provincia con una población inferior a 5.000 habitantes en los que los recursos que se poseen tanto nivel económico como humano son escasos.

Con un presupuesto de 326.000 euros y sometido a las limitaciones impuestas desde el año 2011, a través de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, en las que se prohíbe el incremento de gastos en personal, estableciéndose una tasa de reposición de efectivos del cero por ciento en las legislaturas de 2011 a 2015, lo que ha provocado que sea imposible para dotar a este Ayuntamiento de los recursos humanos necesarios para poder atender adecuadamente las funciones que tiene encomendadas.

Como consecuencia de estas políticas impuestas este Ayuntamiento ha únicamente ha podido proceder a las contrataciones temporales, en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables en aquellos sectores, funciones y categorías que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales. Siendo estas contrataciones sujetas a subvenciones de la Diputación (Peones del Plan de empleo) o de la Junta de Castilla y León (ELTUR y ELEX).

Por ello, en la actualidad la situación no ha variado sustancialmente, sin que se haya conseguido revertir el déficit de personal. La plantilla de este Ayuntamiento



está conformada por un Alguacil y una Secretaria - Interventora. A esto hay que añadir que cada día los Secretarios-Interventores poseen mayores responsabilidades y trabajo a realizar por lo que la carga de trabajo que sufren es de importantes magnitudes. Prueba de ello es que el propio Procurador del Común se ha manifestado al respecto sobre esto en el mes de enero pidiendo que se mejoren sus condiciones laborales.

La ratio actual es de 236 vecinos por cada empleado municipal. Con esta ratio de recursos humanos es comprensible que lo prioritario sea cumplir con los servicios públicos esenciales y con la consecución de los principios constitucionales para servir con objetividad a los intereses generales, conforme a criterios de eficacia y eficiencia. Máxime si tenemos en cuenta las limitaciones presupuestarias señaladas anteriormente, así como las obligaciones en esta materia impuestas por el artículo 135 de la Constitución Española, por el cual las Entidades Locales deben aprobar sus presupuestos con superávit prohibiéndose el déficit estructural y primándose la contención del gasto y eficiencia pública.

La atención a las peticiones de acceso a la información presentadas por D.^a XXX, acercándose a la decena, han tenido lugar en el Registro de Entrada de este Ayuntamiento en el período de tiempo inferior a un año, como se puede observar, ralentizarían los servicios municipales. Serían tareas de búsqueda, tratamiento, anonimación, disociación de toda en los documentos a datos, fotos, fotocopia.

Además, cabe señalar que la solicitante no invoca ni una sola razón de interés público que justifique su solicitud en los términos en la que aparece planteada, ni tampoco sea justificada desde el punto de vista de la finalidad perseguida por la legislación sobre transparencia y buen gobierno”.

Así mismo, en la respuesta del Ayuntamiento de Carrocera se añade lo siguiente en relación con un posible riesgo de vulneración de acceso a categorías especiales de datos personales:

“A mayor abundamiento no podría ser garantizada la protección de datos, muchos de ellos de máxima sensibilidad, dada la cantidad de archivos, documentos y datos, habida cuenta de los medios personales con los que el Ayuntamiento de Carrocera cuenta hoy.

Sólo por estas razones esgrimidas, en el mejor de los casos, se produciría inicialmente una limitación al derecho de acceso, recogido en el supuesto del artículo 14 de la LTAIP, dado que entrarían en juego datos de carácter personal y familiar que gozan de la mayor protección constitucional en el artículo 18 de nuestro texto constitucional y en la ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.



Además, en el caso que nos ocupa, la existencia de esos datos, unido a la absoluta imposibilidad manifiesta de eliminarlos o disociarlos totalmente con una mínima seguridad, dados los limitados medios personales y técnicos con los que cuenta este Ayuntamiento, nos llevaría, en el caso de que no concurrieran los motivos de inadmisión antes indicados, y en aplicación del artículo 20.3 de la LTAIP, por el riesgo cierto de vulneración de acceso a categorías especiales de datos personales, a desestimar la solicitud del peticionario, dado que nos encontramos ante dos derechos o intereses jurídicos en liza; por una parte el derecho al acceso a la información esgrimido por el solicitante y, por la otra, el derecho fundamental al honor y a la intimidad personal y familiar, regulado en el artículo 18 de la Carta Magna, como un derecho y libertad pública de la máxima garantía constitucional; tan es así que es regulado por una Ley Orgánica, y sin ánimo de profundizar en las garantías constitucionales, podemos decir con seguridad, que el derecho a la intimidad y el honor personal y familiar es de mayor interés público que el acceso a archivos y documentos que obran en poder de la Administración”.

En atención a las consideraciones señaladas, el Ayuntamiento termina resolviendo lo que a continuación se señala:

“(…) este Ayuntamiento dará cobertura a las peticiones realizadas en la medida que esto no suponga un colapso en vida administrativa del mismo y siempre que se pueda garantizar el derecho al acceso a la información sin dañar el derecho fundamental al honor y a la intimidad personal y familiar”

Cuarto.- Una vez recibida esta contestación del Ayuntamiento de Carrocera, se procedió a dar traslado de ella a D.^a XXX, por plazo de quince días, para que formulase ante esta Comisión las alegaciones que estimase oportunas, a los efectos de concretar si había sido satisfecha o no su solicitud de información pública, con la advertencia de que, en el caso de que no recibiéramos sus alegaciones en el plazo indicado, considerando el contenido del informe remitido por la indicada Entidad local, entenderíamos que su solicitud de acceso a la información pública había sido atendida, y se adoptaría la Resolución correspondiente en atención a esta circunstancia.

Con fecha 30 de agosto de 2021, D.^a XXX, dentro del trámite para alegaciones concedido, comparece presentando un escrito del que cabe concluir que no ha sido satisfecha su solicitud de información pública, reiterando su petición inicial.



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 D.^a XXX, quien se encuentra legitimada para ello, puesto que fue quien presentó la solicitud de información pública que han dado lugar a aquella 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 23 de diciembre de 2020, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 9 de agosto de 2020.

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 se 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.

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 públicas 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 documentación solicitada está directamente relacionada con el expediente urbanístico relativo a las obras que se han ejecutado en un inmueble sito en la calle XXX, n.º XXX, de Benllera, interesando acceder a la



documentación técnica y administrativa, tendente a comprobar que estas obras cumplen la legalidad urbanística vigente.

A tal efecto, dicha documentación se concreta en el expediente tramitado por el Ayuntamiento de Carrocera en relación con la concesión de una licencia o cualquier otro tipo de autorización para que se lleven a cabo las obras referidas, incluido, en su caso, el proyecto técnico conforme al cual pudieran realizarse estas. Con todo, 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 del expediente urbanístico 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”.

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, como así es de suponer, este acceso debe realizarse previa disociación de los mismos, sin perjuicio de lo que más adelante se añadirá en cuanto al límite de la protección de datos personales.

Respecto al proyecto técnico que, en su caso, podría haberse acompañado por el interesado en el correspondiente expediente urbanístico, 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 urbanístico tramitado 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”.

Sexto.- No obstante todo lo anterior, a los efectos de la tramitación de la solicitud de información pública, debe tenerse en consideración el artículo 19.3 de la LTAIBG, el cual establece:

“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”.

A tal efecto, la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4a, de 18 de julio de 2018, señala que:

“... Pero lo que resulta indudable es que si la resolución denegatoria que es objeto de reclamación ante el Consejo encuentra fundamento en el compromiso de intereses de terceros (como es el caso, aunque no sea su único fundamento), el trámite de audiencia a estos resulta insoslayable cuando se interpone una reclamación frente a la denegación de acceso a la información, y, desde luego, su exigencia no resulta enervada por el pretendido incumplimiento por el órgano requerido de información de su obligación de oír a los concernidos por la información solicitada” (Fundamento de Derecho Cuarto).”

El pronunciamiento reproducido nos lleva a considerar que el trámite de alegaciones a aquellos cuyos derechos e intereses pudieran verse afectados por la información solicitada debe llevarse a cabo sin excepciones, incluso aunque, desde un principio, las eventuales alegaciones que pudieran hacer esos interesados en contra de la estimación del acceso a la información pública estuvieran llamadas a ser oídas, pero sin tener la consecuencia de impedir que tenga efecto el superior interés público en el acceso a la información en el caso concreto y, por tanto, la prioridad de la transparencia de la actuación pública que se pretende con el derecho de acceso a la información pública.

En el supuesto de la reclamación ahora considerada, al menos al interesado o interesados en el expediente sobre el que se solicita la información, por haber promovido el mismo, se les ha de reconocer la posibilidad de presentar alegaciones a la solicitud de



información pública referida a aquel expediente, puesto que se trata de un trámite que les garantiza la Ley en los términos ya indicados.

En todo caso, si en el trámite de alegaciones, la persona o personas que promovieron el expediente urbanístico para la ejecución de las obras invocaran la necesidad de proteger sus datos personales, cabe anticipar que, al margen de la posibilidad de disociación de dichos datos a la que ya se ha hecho referencia más arriba, el artículo 15 de la LTAIBG establece:

“2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) El menor perjuicio de los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos científicos o estadísticos.

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad”.

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 límites previstos



en los artículos 14 y 15 de esta Ley (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: (...)

IV. Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG. (...)”.

(Las referencias a la Ley Orgánica 15/2019, de 13 de diciembre, deben entenderse realizadas a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales).

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. (...)”.

En el supuesto aquí planteado, es obvio que, al menos en la documentación solicitada relativa al expediente urbanístico para la ejecución de las obras se encontrarán datos personales, pero además de la posibilidad de disociar estos, de cara a ponderar el interés público de la divulgación de la información frente a los derechos e intereses de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, no puede ignorarse, a estos efectos, el carácter público de la acción en materia urbanística.



Con todo, descartada la concurrencia de las causas de inadmisión de la solicitud de información pública previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, sobre las que volveremos más adelante, así como de los límites al derecho de acceso a esa información según lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la misma Ley, tampoco se advierte la existencia de algún obstáculo que impida el acceso al expediente urbanístico solicitado por D.^a XXX, previa disociación de los datos de carácter personal contenidos en los mismos, y previo trámite de traslado para alegaciones que se ha de dar a la persona o personas que hayan promovido dicho expediente urbanístico.

Séptimo.- En la respuesta remitida por el Ayuntamiento de Carrocera a esta Comisión de Transparencia se hace referencia a las dificultades para conceder el acceso solicitado debido a la escasez de medios personales y técnicos de los que dispone aquella Entidad local para atender su actividad ordinaria, y que la solicitante no invoca ni una sola razón de interés público que justifique su solicitud, ni tampoco se justifica desde el punto de vista de la finalidad perseguida por la legislación sobre transparencia y buen gobierno.

Teniendo en cuenta la regulación contenida en la LTAIBG, el primer argumento se podría reconducir hacia una de las causas de inadmisión a trámite de las solicitudes de información pública, como es la contenida en el artículo 18.1 e) (*“carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”*). En consecuencia, procedería valorar si la solicitud de información cuya denegación presunta se ha impugnado tiene el carácter de abusiva en los términos previstos en aquella Ley, en cuyo caso la decisión a adoptar por el Ayuntamiento de Carrocera sería la de inadmitir la petición.

Al respecto, procede comenzar señalando que, en relación con la aplicación general de las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la LTAIBG, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, lo siguiente:

“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.

Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley



configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información - derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 (...)”.

En relación con la concreta causa de inadmisión a trámite de las solicitudes de información pública prevista en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG (carácter abusivo), procede señalar que en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el CTBG, se señaló lo siguiente a los efectos que aquí nos interesan:

“(...) hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho y,

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

(...)

- Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

- Cuando sea contraria a las normas, las costumbre o la buena fe.



2. Se considerará que la solicitud está justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas”.

En atención a lo expuesto, se enuncian en el citado Criterio Interpretativo las siguientes conclusiones:

“(…) b) Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.

c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos (...) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.

d) Las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen las causas de inadmisión a que se refiere este criterio deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente”.

Como ya se ha indicado por esta Comisión de Transparencia en anteriores ocasiones (entre muchas otras, Resolución 160/2018, de 30 de agosto, adoptada en el expediente CT-0140/2018), el CTBG (resoluciones R/0279/2015, de 30 de octubre de 2015, y R/0431/2015, de 16 de febrero de 2016) ha interpretado esta causa concreta de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública en el siguiente sentido:

“Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar; debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento. Igualmente, podría ser abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del reclamante. Se entiende también que una solicitud es abusiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública. A tal efecto, se tomará en consideración la concurrencia



de las siguientes circunstancias: 1.º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva. 2.º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige. 3.º Existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla”.

A lo anterior cabe añadir que la propia LTAIBG prevé en su artículo 20.1 que el plazo de un mes para resolver las solicitudes de acceso a información pública puede ampliarse por otro mes *“en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario”*. Respecto a esta previsión concreta, el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/005/2015, de 14 de octubre, ha señalado que *“la excepción de ampliación del plazo, además de notificada con carácter previo habrá de ser motivada, con expresión de las circunstancias concretas que justifiquen la ampliación del plazo general, sus causas materiales y sus elementos jurídicos”*.

Pues bien, en el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, en principio, no parece especialmente complejo proporcionar el acceso a los documentos integrantes del expediente urbanístico tramitado para la ejecución de obras en el inmueble sito en la calle XXX, n.º XXX, de Benllera.

Para poder calificar como abusiva esta petición, tendría que justificarse y, en consecuencia, fundamentarse la imposibilidad de atender la solicitud sin que ello afectara al normal funcionamiento de los servicios municipales. Esta justificación, obviamente, no ha tenido lugar en la resolución expresa de la solicitud presentada puesto que esta no se ha adoptado, pero tampoco se ha realizado debidamente en el informe remitido a esta Comisión de Transparencia, dado que lo que se solicita es el acceso a un simple expediente urbanístico de sencilla tramitación y de escaso volumen material.

Esta Comisión es consciente de la escasez de recursos personales y materiales, a la que, sin duda, deber enfrentarse el Ayuntamiento de Carrocera para el correcto desarrollo de sus funciones, pero esto no puede servir de amparo a una posible limitación de los derechos de los ciudadanos reconocidos en las leyes.

A mayor abundamiento, esa Entidad local tiene la posibilidad de dirigirse a la Diputación Provincial para que le preste la debida asistencia. A estos efectos, el artículo 36.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que son competencias propias de la Diputación, en todo caso, las siguientes:

“b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso,



garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención”.

Por su parte, el apartado 2 del mismo artículo, añade que la Diputación:

“d) Da soporte a los ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden”.

En cuanto al segundo de los motivos indicados para no acceder a la solicitud de información (ausencia de motivos de interés público que justifiquen la solicitud de información), baste señalar para rebatir este que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.3 de la LTAIBG, el solicitante de información no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, sin perjuicio de que pueda exponer los motivos por los cuales pide la misma; en todo caso, el precepto señala expresamente que la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud. Es más, tampoco la normativa urbanística exige un interés directo para acceder a la información urbanística. Así se desprende con claridad de lo dispuesto en el artículo 423 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

En consecuencia, la ausencia de un interés concreto de la solicitante en la obtención de la información pública cuyo acceso pide tampoco constituye un motivo válido de denegación de este.

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, en la solicitud de acceso a la información se señala como medio de notificación la vía electrónica, por lo que esta habría de ser utilizada para la satisfacción del derecho pretendido, siempre que sea posible.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D.^a XXX ante el Ayuntamiento de Carrocera (León).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Carrocera debe proceder del siguiente modo:

1.- Dar traslado de la solicitud de información pública al tercero o terceros cuyos derechos o intereses pudieran resultar afectados por el acceso a la información solicitada (persona o personas que hayan promovido el expediente urbanístico objeto de la solicitud de información pública que se indica en el siguiente punto), para que, en el plazo de quince días, puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas, informándose a D.^a XXX de esta circunstancia, así como del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

2.- Una vez efectuado el trámite anterior, y salvo motivos de oposición que lo impidieran de acuerdo con los razonamientos expuestos en esta Resolución, poner a disposición de D.^a XXX los documentos integrantes del expediente de urbanístico tramitado para la autorización de la ejecución de obras en el inmueble sito en la calle XXX, n.º XXX, de Benllera, previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en aquellos documentos y la eventual exigencia de las exacciones correspondientes en los términos previstos en la normativa aplicable de que se ha dado cuenta.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

Tercero.- Notificar esta Resolución a D.^a XXX, como autora de la reclamación, y al Ayuntamiento de Carrocera.

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