



Resolución 144/2023, de 23 de mayo, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-771/2022 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Narros (Soria)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 12 de julio de 2022, D. XXX presentó una solicitud de información pública dirigida al Ayuntamiento de Narros (Soria) en la que su autor hacía alusión a que este había tenido conocimiento de:

“DOS NUEVAS SOLICITUDES para la instalación de sendas granjas de porcino intensivo, en el Municipio de Narros, hasta una cantidad de cerdos de 2.496 cada una.

Estas macro granjas irían ubicadas en las Parcelas Nº XXX, Polígono XXX, Paraje XXX, y la segunda iría en la Parcela XXX, Polígono XXX, Paraje conocido como la XXX”,

Y, con relación a ello, la solicitud de la información estaba expresada en los siguientes términos:

“SOLICITO: Que tenga por presentado este escrito, con las manifestaciones efectuadas en el mismo, y en su virtud se dicte resolución teniendo a la ASOCIACIÓN PUEBLOS DE SORIA, DESARROLLO SOSTENIBLE como personada en los expedientes que se hayan tramitado a la vista de las dos solicitudes referidas, remitiendo, además, a esta parte todas las actuaciones que se hayan realizado respecto a las referidas solicitudes y la resolución que se hubiera adoptado en su caso”.



Además, con fecha 7 de noviembre de 2022, se presentó otra solicitud de información pública dirigida al Ayuntamiento de Narros, en representación de una serie de personas entre las que se encontraba D. XXX, con relación a la partida de los Presupuestos Municipales de Narros de 2021 *“Ente: 07-42-128-AA-000 Narros. F.1.1.3 DESGLOSE DE INGRESOS DE CAPITAL Y FINANCIEROS Cap. Art. Cpto., Subcon. ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES Previsión 6 60 601 Venta de fincas rústicas 42.181,00 €”*. Esta petición se refería a lo siguiente:

“1º.- Que se informe a esta parte de las ventas de inmuebles que se corresponden con los citados ingresos, identificando las fincas objeto de enajenación.

2º.- Expediente completo de cada una de las enajenaciones realizadas.

3º.- Informes técnicos y jurídicos relativos a las meritadas enajenaciones”.

Hasta la fecha, no consta que las solicitudes indicadas hayan sido resueltas expresamente.

Segundo.- Con fecha 9 de diciembre de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente a la denegación presunta de las solicitudes de información pública indicadas en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida la reclamación, con fecha 2 de febrero de 2023 esta Comisión de Transparencia se dirigió al Ayuntamiento de Narros poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 20 de febrero de 2023, se recibió la contestación a la solicitud de informe del Ayuntamiento de Narros, indicando al respecto lo siguiente:

“1.- Escrito de 7 de noviembre de 2022:

El solicitante, XXX, abogado con representación notarial de 37 personas, reclama información sobre una partida presupuestaria del Presupuesto de la Entidad para 2021.

Este presupuesto fue sometido en su tramitación a los preceptivos trámites de información pública, sin que se produjese alegación alguna.

Como señala el artículo 162 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales «Los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de



ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente».

El ingreso al que se refieren en la consulta era, por tanto, una previsión, pero, como puede apreciarse en la liquidación del presupuesto de ese año, no se llevó a cabo ninguna enajenación.

Tanto los datos del Presupuesto como los de la Liquidación están a disposición de cualquier ciudadano en la página web de la Oficina Virtual de la Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Función Pública, fuente de la información referente a la cantidad presupuestada que origina la pregunta.

Es por ello innecesario el suministro de información alguna, dado que la partida presupuestaria que origina la pregunta del interesado, 601 del presupuesto de ingresos, no tiene cantidad liquidada alguna, lo cual hace innecesaria la solicitud, tal y como ha podido comprobar el demandante en la información que tiene a su disposición en la Sede Electrónica del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Por otro lado, los demandantes de información tienen interpuesto un Recurso Contencioso Administrativo contra este Ayuntamiento y previo a la demanda ya solicitaron esta misma información y por parte de Secretaría se certificó que no existía expediente alguno de Venta fincas rústicas en el ejercicio 2021.

2.- Escrito de 12 de julio de 2022:

El solicitante, XXX, actuando ante este Ayuntamiento como persona física sin acreditar representación de ninguna Asociación, a pesar de indicarlo en su escrito, reclama información sobre dos expedientes urbanísticos en tramitación, licencias de obra y actividad para sendas explotaciones porcinas en Narros.

En su escrito argumenta que la Asociación Pueblos de Soria, Desarrollo sostenible, es interesada al amparo de lo dispuesto en la legislación medioambiental.

El solicitante incumple lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dado que los referidos expedientes no están concluidos y no acredita representación alguna de ninguna Asociación.

Hay que tener en cuenta que la Administración competente para otorgar o denegar la Autorización Ambiental es la Junta de Castilla y León, que, llegado el caso, someterá a información pública los proyectos, con lo quedará salvaguardado el derecho a la información de todos los ciudadanos. La concesión de licencia urbanística en ambos expedientes está condicionada a la previa obtención por el promotor de la Autorización Ambiental.



Entendiendo, por tanto, que deberá dirigirse a la Junta de Castilla y León para cualquier demanda de información y no a este Ayuntamiento, que no tramita la Autorización Ambiental.

Por otro lado, debo indicar a este Comisionado, que la Secretaria Interventora es la única empleada de este Ayuntamiento y que comparte las tareas con otros cuatro ayuntamientos, lo cual limita la capacidad de respuesta a repetidas demandas de información que pudieran llegar a tener carácter abusivo”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

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

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma 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 legitimado para ello, puesto que la misma deriva de una solicitud de información presentada por el reclamante en su propio nombre, y de una solicitud de información presentada en representación del reclamante y de otras personas.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de presentación de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

“La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”.

Por otro lado, el artículo 20.1 de la LTAIBG establece:

“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante”.

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 9 de diciembre de 2022, después de que las solicitudes de información pública fueran realizadas a través de escritos presentados el 12 de julio y el 7 de noviembre de 2022.

En todo caso, la presentación de reclamaciones frente a las desestimaciones presuntas de las solicitudes de acceso a información pública no se encuentra sujeta a plazo, de conformidad con lo previsto en los artículos 20.1, 20.4 y 24.2 de la LTAIBG, así como de acuerdo con la postura mantenida por el CTBG al respecto, expresada 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 de las previsiones de la LPAC relativas a la interposición de los recursos administrativos.

Por tanto, consideramos que la presentación de la reclamación que ahora se resuelve no se encontraba sujeta a plazo.

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”*.

Con ello, comenzando con la información relativa a la enajenación de fincas rústicas por parte del Ayuntamiento de Narros, no cabe duda de que los expedientes que hubieran sido tramitados por esta Administración al efecto constituirían información pública.

Según la información facilitada por el Ayuntamiento a esta Comisión de Transparencia, no existe expediente de venta de fincas rústicas en el ejercicio 2021, puesto que la partida que figuraba en el presupuesto de ingresos consistía en una previsión que no llegó a materializarse como puede comprobarse en la liquidación del presupuesto de dicho ejercicio.

En todo caso, con relación a las manifestaciones realizadas en el informe remitido por el Ayuntamiento, aunque los presupuestos hayan sido tramitados según el procedimiento establecido al efecto sin que se produjeran alegaciones en contra, y aunque tanto los datos del Presupuesto como los de la Liquidación se encuentren a disposición de cualquier ciudadano por ser objeto de publicidad activa, ello no constituyen motivos por sí mismos para desestimar la solicitud de información pública expresada en los términos expuestos, puesto que los posibles límites o causas de inadmisión son los previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG, estableciendo el artículo 22.3 de la misma Ley que *“Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella”*.

En todo caso, puesto que la solicitud de información pública se refiere a unas ventas de fincas rústicas que no se han llevado a cabo, pudiendo comprobarse en la Liquidación del Presupuesto al que se puede acceder a través de la página web “rendiciondecuentas.es” que la venta de fincas rústicas (partida 601) no ha generado derechos reconocidos, ni recaudación neta, ni derechos pendientes de cobro (<https://www.rendiciondecuentas.es/es/consultadeentidadesycuentas/buscarCuentas/consultarCuenta.html?idEntidad=6263&ejercicio=2021>), el Ayuntamiento de Narros, en cumplimiento de su obligación de dictar resolución concediendo o denegando el acceso a



la información según lo previsto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, debe informar al ahora reclamante en el sentido apuntado, esto es, indicándole que no se llegaron a realizar las ventas de fincas rústicas previstas en los Presupuestos Municipales de 2021, por lo que no hay fincas que identificar objeto de dichas ventas, ni expedientes de enajenación, ni informes técnicos y jurídicos relacionados con las enajenaciones.

En efecto, esta Comisión viene señalando en numerosas resoluciones (entre otras, Resolución 188/2020, de 9 de octubre, expediente CT-15/2020; Resolución 119/2021, de 18 de junio, expediente CT-147/2020; Resolución 219/2021, de 2 de noviembre, expediente CT-239/2020; o, en fin, Resolución 22/2022, de 1 de marzo, expediente CT-166/2021) que, en el caso de que la información pública solicitada no exista, la satisfacción del derecho de acceso a la información del solicitante exige que su petición sea resuelta expresamente manifestando de forma explícita tal circunstancia. Con carácter general, una resolución como la señalada, en la cual se comunique a quien ejerce su derecho de acceso a la información pública que una determinada información solicitada por este no existe, responde expresamente a la petición realizada, lo cual no quiere decir que de la inexistencia o, en su caso, imposibilidad de localización de la información de que se trate no se puedan derivar otro tipo de acciones ajenas a aquel derecho.

Sexto.- En cuanto a la petición de información sobre dos solicitudes que se habrían presentado para la instalación de explotaciones de porcino intensivas en el municipio de Narros, también se trataría, en principio, de información pública a los efectos de lo previsto en el artículo 13 de la LTAIBG, en la medida en que dichas solicitudes fueron dirigidas al Ayuntamiento con el fin de que este diera respuesta a las mismas en consideración a sus competencias.

Hay que excluir de la consideración de información pública, no obstante, la petición relativa a que se tenga por personada a la Asociación Pueblos de Soria, Desarrollo Sostenible en los expedientes relacionados con las explotaciones, pudiendo invocarse al efecto la argumentación contenida en varias Resoluciones dictadas por el CTBG, como la de 26 de octubre de 2018 (RT/0330/2018), en cuyo fundamento jurídico tercero se señalaba lo siguiente:

“Esto es, la Ley de Transparencia no ampara solicitudes en las que el objetivo sea obtener una actuación material por parte de una administración pública, como es el caso de la petición (...), en la que no se solicita una determinada información, sino una acción del Ayuntamiento, al que requiere para que supervise la construcción del muro y obligue a cumplir la legalidad al propietario de la parcela. El ejercicio del derecho de acceso a la información no es el cauce adecuado para solicitar estas medidas.



Tal y como se puso de manifiesto en anterior Resolución de este Consejo –RT/ 0301/2017-, el reclamante «ha presentado una petición destinada a que la administración pública lleve a cabo una actuación material, (...). Actividad que dista de tratarse de una solicitud de acceso a la información en los términos definidos por los artículos 12 a 22 de la propia LTAIBG. De este modo, en definitiva, tomando en consideración el objeto de la solicitud descrita en el que se plantea una actuación material por parte de la administración autonómica cabe concluir con la inadmisión de la reclamación planteada al quedar fuera del ámbito de aplicación de la LTAIBG»”.

Similares argumentos fundamentan las Resoluciones del CTBG de fechas 4 de marzo de 2022 (RT 0052/2020) y 4 de febrero de 2021 (RT 0549/2019), en las que, respectivamente, se señala lo siguiente:

“(...) Esto último es lo que ocurre en este caso, en el que el objetivo que se persigue es obtener una nueva medición de ruido por parte del Ayuntamiento de Madrid, pretensión que está alejada del ámbito de la transparencia, pues no tiene relación con el acceso a determinada información pública. Este objetivo queda fuera del ámbito de actuación de este Consejo, cuyo cometido en relación con estas reclamaciones consiste en garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, entendida ésta como información disponible y existente en el momento de solicitarla”.

“(...) Tomando en consideración el tenor literal, se evidencia que la ahora reclamante no ha solicitado información pública sobre una materia sino, por el contrario, ha pedido a la administración local que informe sobre las medidas a adoptar a futuro. Esto es, la interesada ha presentado una petición destinada a que la administración pública lleve a cabo una actuación material, una obligación positiva de hacer. Si bien, como ya advirtiera este Consejo en su Resolución R/0301/2017, dicha actividad dista de tratarse de una solicitud de acceso de información en los términos definidos por los artículos 12 a 22 de la propia LTAIBG (...)”.

Al margen de la petición consistente en que se tenga por personada a la Asociación a la que se ha hecho referencia en los expedientes relacionados con las explotaciones de porcino, el Ayuntamiento de Narros, a través del informe remitido a esta Comisión de Transparencia, relaciona la información solicitada con *“dos expedientes urbanísticos que se encuentran en tramitación, licencia de obras y actividad para sendas explotaciones porcinas en Narros”*, haciendo hincapié en que los expedientes no están concluidos y que la concesión de la licencia urbanística estará condicionada a la previa obtención por el promotor de la autorización ambiental que no se tramita por el Ayuntamiento. Asimismo, el Ayuntamiento de Narros señala que, aunque el ahora



reclamante se ha identificado como representante de una Asociación, no ha acreditado dicha condición.

Comenzando con la segunda de las alegaciones, cabe indicar que, con independencia de que el solicitante de la información pública no haya acreditado la condición de representante de la Asociación de la que señaló ser su Presidente en el escrito dirigido al Ayuntamiento de Narros de fecha 12 de julio de 2022, el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho a acceder a la información pública a *“Todas las personas, (...) en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”*, de modo que el ahora recurrente, como persona física, y al margen de las funciones de representación que pudiera ostentar respecto a cualquier Asociación, puede dirigirse a ese Ayuntamiento para solicitar información pública.

Por lo expuesto, el hecho de que el ahora reclamante no haya acreditado la representación con la que ha manifestado actuar, no impide el reconocimiento del derecho a acceder a la información solicitada como persona física debidamente identificada según lo exigido en el artículo 17.2.a) de la LTAIBG. A tal efecto, también cabe poner de manifiesto que, según lo dispuesto en el artículo 17.3 de la LTAIBG, *“el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información”*, por lo que su interés en conocer la información pública puede estar o no relacionado con los fines de cualquier Asociación que esté en condiciones de representar.

Por lo demás, la información solicitada al Ayuntamiento de Narros, y que este puede estar en disposición de facilitar en consideración a sus competencias, es de carácter urbanístico, en concreto, los expedientes relacionados con las licencias de obras y de actividad para dos explotaciones de porcino, identificados en el escrito de solicitud de información pública dirigido a dicho Ayuntamiento con las parcelas en las que habrían de ser ubicadas dichas explotaciones.

Con ello, debemos tener en consideración que el artículo 141.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, establece las posibles causas de denegación de este tipo de información, si bien, ello no implica que el acceso a la información urbanística se encuentre fuera del ámbito de aplicación de LTAIBG. En este sentido, debemos partir de lo dispuesto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG, de conformidad con el cual:

“Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”.



Como se ha indicado, entre otras, en las Resoluciones de la Comisión de Transparencia 41/2019 (expte. de reclamación CT-0240/2018), 91/2017, de 25 de agosto (expte. de reclamación CT-0070/2017), 127/2017, de 17 de noviembre (expte. de reclamación CT-0031/2017), 98/2020, de 15 de mayo (expte. de reclamación CT-176/2019) y 122/2020, de 5 de junio (expte. de reclamación CT-119/2019), el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre, ya expresaba al respecto lo siguiente:

“(...) IV. La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.

En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso, etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria (...).”

Recientemente, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 28 de noviembre de 2022 (Rec. 3190/2021), ha establecido doctrina sobre la relación entre la acción pública en materia de urbanismo y la LTAIBG, señalando lo que a continuación se transcribe (el subrayado es añadido):

“CUARTO. Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación.



Este Tribunal reitera la interpretación de la Disposición adicional primera, apartado 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, contenida en las sentencias reseñadas en el fundamento jurídico segundo de esta sentencia.

El hecho de poder acceder a cierta información respecto de los procedimientos en curso, como consecuencia del ejercicio de la acción pública en materia urbanística, no impide ni excluye la posibilidad de solicitar la información pública obrante en la Administración respecto de procedimientos ya concluidos ni, por lo tanto, limita ni condiciona la posibilidad de acceder a la información pública por la vía prevista en la Ley 19/2013.

La Ley del suelo al regular la acción urbanística no se establece un régimen alternativo que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia respecto al acceso a la información pública obrante en poder de la Administración.

Y finalmente tampoco puede considerarse que el acceso a la información con la finalidad de comprobar si han existido infracciones urbanísticas pueda considerarse abusiva cuando la información solicitada tanto por su espectro temporal como por el volumen de información comprometido no puede considerarse como tal. La solicitud de información es conforme con la finalidad que persigue la normativa de transparencia, por cuanto es un medio de control de los actos de otorgamiento de las licencias y autorizaciones urbanísticas, por lo que tiene por finalidad conocer si la actividad pública es conforme a derecho y si la actividad desplegada por los beneficiarios se acomoda a las licencias y autorizaciones concedidas”.

Con todo, se puede concluir que el acceso a la información urbanística no constituye un régimen de acceso específico a la información, puesto que no existe en este ámbito una regulación especial del derecho de acceso a la información pública en el sentido previsto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG y, en cualquier caso, esta última siempre sería aplicable con carácter supletorio.

Se debe exceptuar de lo anterior la consulta urbanística regulada en los artículos 146 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, y 426 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo, con relación al derecho que toda persona física o jurídica tiene a que el Ayuntamiento correspondiente le informe por escrito del régimen urbanístico aplicable a un terreno concreto, o bien al sector, unidad de actuación o ámbito de planeamiento o gestión urbanística equivalente en que se encuentre incluido. La solicitud de esta información debe ser contestada, por imponerlo así los preceptos señalados, a través de una certificación, es decir, de un documento nuevo que no puede



ser considerado “*información pública*” en el sentido definido en el citado artículo 13 de la LTAIBG.

Por ello, en este caso, el carácter urbanístico de la información solicitada tampoco constituye un obstáculo para que el ahora reclamante pueda acceder a la misma al amparo de la LTAIBG.

Por lo demás, aunque el derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia a cualquier persona, los posibles límites o causas de inadmisión son los previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG.

En el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento de Narros ha señalado que los expedientes urbanísticos relacionados con las dos solicitudes para la instalación de dos explotaciones porcinas están en tramitación, sin perjuicio de que su resolución se encuentre pendiente de la previa obtención de la autorización ambiental, lo que nos lleva a relacionar esta alegación con la posible concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) de la LTAIBG, referida a las solicitudes “*Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general*”.

Sin embargo, no debe confundirse información en curso de elaboración con expedientes en desarrollo o tramitación, en la medida en que un expediente en desarrollo o tramitación es el que ya se ha iniciado y cuenta con cierta información pública (solicitudes de inicio del expediente, informes recabados para la tramitación de las solicitudes, pruebas, alegaciones, etc.), a la que se unirá otra información hasta que, en un momento dado, pueda tener lugar la conclusión del procedimiento iniciado por cualquiera de las causas previstas en el artículo 84 de la LPAC.

En este sentido se ha pronunciado el CTBG, en Resoluciones como la 797/2021, de 1 de abril de 2021 (fundamento de derecho 4), señalando lo siguiente (el subrayado es añadido):

“En relación con la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) de la LTAIBG es obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES: TS: 2017: 3530), en la que el Alto Tribunal ya establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar el contenido del artículo 18 de la LTAIBG:

«Cualquier pronunciamiento sobre las ‘causas de inadmisión’ que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes ‘relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración’) 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».

Y, en esa misma Sentencia, concluye sentando la siguiente doctrina en interés casacional: «La 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, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información».

Doctrina que nuestro Alto Tribunal complementó más recientemente en la Sentencia nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, recaída en el recurso de casación nº 577/2019 con la siguiente afirmación «la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida».

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el alcance de esta causa de inadmisión. Sirva de ejemplo lo manifestado en la Resolución R/0324/2018, que recoge lo expresado en otras anteriores: «(...) entiende este Consejo de Transparencia que la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general».

Teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo de Transparencia no considera justificadas las razones alegadas por el Ministerio para aplicar la causa de inadmisión. Según se ha reflejado en los antecedentes, no cabe duda que el Informe solicitado existe, ya ha sido elaborado y está finalizado, por lo tanto, reúne la condición de información pública recogida en el mencionado artículo 13 de la LTAIBG.



No constituye un obstáculo a estos efectos que el citado informe se haya elaborado en el seno del procedimiento denominado Expediente Informativo sobre el proyecto de construcción del hotel conocido como «Torre del Puerto» en Málaga, cuyo nº de referencia es DE-009-2021, que es el que se encuentra en curso, como reconoce la Administración. En relación con este punto, es necesario recordar que es criterio reiterado de este Consejo de Transparencia que no debe confundirse información en curso de elaboración con expediente en desarrollo o tramitación, como ocurre en el presente supuesto.

Por todo ello, no se considera fundada la aplicación la causa de inadmisión invocada, que recordemos ha de ser aplicada siempre de manera restrictiva, dada la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso como ha reiterado la jurisprudencia reflejada anteriormente».

Por otro lado, aunque el Ayuntamiento de Narros también ha indicado a esta Comisión de Transparencia que tiene limitada la capacidad de respuesta para satisfacer demandas de información que pudieran resultar abusivas, dado que la Secretaria-Interventora es el único personal con el que cuenta el Ayuntamiento, ello tampoco prueba que proporcionar la información solicitada obligue a paralizar, o al menos a interrumpir de forma significativa y trascendente, la gestión municipal, puesto que la información solicitada se refiere a dos únicos expedientes urbanísticos en tramitación.

De este modo, tampoco podemos concluir que concurra la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG, referida a solicitudes “que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la transparencia de esta Ley”, teniendo en cuenta que el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el CTBG, 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:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, estos es «Todo acto u omisión que por la intención



de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales de ejercicio de un derecho».

- 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.

Consecuentemente, no estará justificada con la finalidad de la Ley cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa”.

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

“a) La LTAIBG permite invocar los conceptos de solicitud repetitiva o abusiva para calificar una determinada solicitud de acceso a la información.

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 otras, Resolución 160/2018, de 30 de agosto, adoptada en el expediente CT-0140/2018 y Resolución 191/2019, de 17 de diciembre, adoptada en el expediente CT-0296/2018), 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”.

Pues bien, en el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, como ya hemos señalado, esta Comisión de Transparencia no considera que, en principio, concurra ninguna de las circunstancias que permitirían calificar como abusiva, en los términos antes descritos, la solicitud presentada.

Por lo expuesto, el Ayuntamiento de Narros está obligado a facilitar al reclamante la documentación contenida en los expedientes que el mismo ha abierto con motivo de las solicitudes relacionadas con la instalación de las dos explotaciones porcinas identificadas en el escrito de solicitud de la información pública, previa disociación de los datos de



carácter personal de las personas físicas que aparezcan en dicha documentación conforme a lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG.

Séptimo.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.

Asimismo, el artículo 22.4 de la misma Ley dispone que:

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

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias, sin perjuicio de que la misma se realice, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en los documentos, y pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

En el caso que aquí nos ocupa, las solicitudes de acceso a la información pública contienen la dirección postal de la Asociación Pueblos de Soria, Desarrollo Sostenible, por lo que, para atender dichas solicitudes, habría de remitirse a esa dirección la copia de los expedientes solicitados.

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. XXX ante el Ayuntamiento de Narros (Soria).



Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Narros debe dictar una Resolución a través de la cual se proceda a:

- Indicar al reclamante que el Ayuntamiento no ha procedido a la enajenación de ninguna finca rústica de su propiedad a pesar de la partida dispuesta en los Presupuestos de 2021 a tal fin (6-60-601)

- En los términos dispuestos en los artículos 15.4 y 22.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, facilitar al reclamante una copia de los expedientes urbanísticos abiertos en el Ayuntamiento con motivo de las solicitudes presentadas ante este para la instalación de las explotaciones de porcino que se pretenden ubicar en la parcela XXX, del polígono XXX, paraje “XXX”, y en la parcela XXX, del polígono XXX, paraje “XXX”, del municipio de Narros.

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

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