



Informe 5/2020, de 19 de octubre, del Consejo de Transparencia de Aragón emitido a solicitud de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Manzanera, relativo al acceso a la información de expedientes urbanísticos.

VISTA la solicitud formulada por la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Manzanera, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) informa lo siguiente,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 20 de agosto de 2020 tuvo entrada en el CTAR una consulta formulada por la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Manzanera con este contenido:

«Visto que con fecha 13/01/2020 se presentó en este Ayuntamiento escrito por xxx en el que SOLICITA "Copia de las actas de inspección y de los informes técnicos y jurídicos de los expedientes urbanísticos incoados desde 13 de enero de 2010, junto con la resolución administrativa que finaliza cada expediente. Si fuera preciso, antes de remitir la información puede valorar el Ayuntamiento expurgar los datos de carácter personal".

Visto que en la sesión ordinaria de fecha 29/04/2020 se dio cuenta al Pleno del Ayuntamiento de Manzanera para que los Sres. Concejales tuvieran constancia de la presentación del mencionado escrito.

Una vez dada cuenta al Pleno de este escrito y transcurrido el periodo del estado de Alarma han sido varios vecinos que enterados de la



petición realizada al Ayuntamiento han venido a manifestar su total oposición a que se faciliten datos de cualquier expediente urbanístico que les afecte, indicando que en el caso de que el Ayuntamiento decida suministrar esta información quieren ser informados previamente y que ante cualquier resolución favorable a dar esta información presentarán recurso administrativo oponiéndose ya que no quieren que sus datos sean utilizados.

Ante estas consultas desde el Ayuntamiento se les aclaró que en urbanismo la acción es pública y además se trata de información que de acuerdo con la Ley de Transparencia se debe facilitar, ante lo que han reiterado su oposición al suministro de esta información y a la posible utilización posterior que se pueda hacer de ella.

Durante este período estival han sido más los vecinos que se han personado en el Ayuntamiento para manifestar su total oposición a facilitar ningún tipo de dato que les afecte.

Es por ello que ante esta situación desde esta Alcaldía se ha decidido solicitar aclaración al Consejo de Transparencia de Aragón a efectos adoptar las resoluciones correctas ante los posibles recursos que se puedan interponer.

1. Respecto de los informes técnicos y jurídicos y la resolución administrativa que finaliza el procedimiento en materia urbanística, se entiende que se debe facilitar el informe completo omitiendo nombre, apellidos y DNI. ¿Hay algún dato más que se deba omitir a parte de estos?



2. Si así lo solicitan los vecinos ¿Existe la obligación de comunicar previamente a los interesados que lo manifiesten que se van a comunicar datos de expedientes que les afectan? ¿O directamente basta con comunicar la resolución en la que se de acceso?

En caso de que exista esta obligación si presentan escrito oponiéndose, se entiende que, salvo que aleguen alguna causa regulada en la Ley transparencia esa información se facilitará, ¿Existiría alguna causa más si siguen oponiéndose?

4. ¿Se puede establecer algún tipo de condición a la utilización a la información facilitada? Por parte de algunas personas se ha señalado que se oponen a que si se da información de expedientes urbanísticos que les afecten luego esta información pueda ser utilizada con el objetivo de acudir a medios de información para desacreditar a la persona que realizó los informes técnicos, consideran que esto supone una utilización maliciosa de los datos.

5. Otros vecinos han venido a decir que no solo quieren la información que les afecten y que se ha solicitado, sino que quieren ser informado sobre toda aquella información que se facilite por el Ayuntamiento relativa a expedientes urbanísticos tanto ante esta petición como sobre cualquier otra que se realice en el futuro, así como conocer identidad de la persona que realiza esa petición ¿Tiene el Ayuntamiento obligación de informar sobre todas las peticiones que se realicen tanto ahora como en el futuro a los vecinos que así lo soliciten y de dar la identidad del solicitante?



Ante esta situación planteada el Ayuntamiento antes de dictar la resolución final en la que se concede el acceso a la información solicitada ha preferido solicitar aclaración al Consejo de Transparencia a efectos de dictar una resolución correcta».

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 37.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015), configura al CTAR como órgano destinado a promover la transparencia de la actividad pública en la Comunidad Autónoma de Aragón, velando por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizando el derecho de acceso a la información pública. Entre sus funciones, el apartado 3 del precepto, prevé que el Consejo pueda formular resoluciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones de transparencia que, lógicamente, podrán emitirse de oficio o a instancia de parte, como en este caso.

El Consejo de Transparencia de Aragón es así competente para emitir el informe solicitado.

SEGUNDO.- La información sobre la que versa esta consulta (copia de las actas de inspección, informes técnicos y jurídicos y resoluciones de los expedientes urbanísticos incoados desde una fecha) es, sin duda, información pública, en el sentido que da a este concepto el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, Ley 19/2013) y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos:

«Artículo 13. Información pública.



Se entiende por información pública 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».

El carácter de información pública de los documentos que integran los expedientes en los procedimientos urbanísticos ha sido reconocido por todos los Comisionados y Consejos de transparencia. Por todas, Resolución 18/2017, de 27 de julio, del CTAR, que en su Fundamento de Derecho Cuarto señala:

«La Ley 19/2013 establece un régimen general de acceso a la información pública. Sin embargo, antes de su aprobación, algunas normas sectoriales ya habían reconocido regímenes de acceso a la información pública, como ocurre en el ámbito urbanístico.

Es preciso recordar que el artículo 19 del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, reconoce una serie de derechos a los ciudadanos, incluidos los siguientes:

"g) Al acceso a toda la información urbanística de la que dispongan las Administraciones públicas en los términos establecidos en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

j) Al ejercicio de la acción pública conforme a lo establecido en esta Ley ante los órganos administrativos y la Jurisdicción Contencioso-administrativa, mediante los correspondientes recursos o acciones, para exigir la observancia de la legislación y el planeamiento reguladores de la actividad urbanística”.



Así lo han recordado algunos Comisionados de Transparencia, como el de Castilla y León, en cuya Resolución 19/2017, de 15 de marzo, afirma lo siguiente:

"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 el mismo sentido se ha pronunciado la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública GAIP —Comisionado de Transparencia de Cataluña— en su Resolución 143/2016, de 4 de octubre de 2016:

"El urbanismo es un ámbito donde las limitaciones en el acceso a la información tienen que ser muy restrictivas. Y eso, cuando menos, porque la legislación prevé una acción pública que legitima a cualquier persona a exigir ante la Administración o los órganos judiciales la observancia de la legislación urbanística y de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (artículo 12 del Decreto Legislativo



1/2010, de 3 de agosto, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo, en adelante TRLU)“.

Asimismo, se recuerda en dicha Resolución:

«Esta legitimación universal a cualquier persona, sin requerir de un interés personal o legítimo (artículo 19.1.h de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-administrativa) se fundamenta precisamente en la consideración de que el interés general amparado por la acción es el orden urbanístico».

En definitiva, en materia urbanística, el ordenamiento jurídico, pretende articular, a través de un régimen de acceso a la información pública, un adecuado control del estricto cumplimiento de la legalidad por parte de los ciudadanos. De este modo, el acceso a los expedientes administrativos en materia urbanística permite el sometimiento de estas actividades a la supervisión de los ciudadanos. Finalidad que la Ley 19/2013 ha venido a instaurar con carácter general respecto a otras materias de la actividad de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, la información solicitada puede ser objeto de acceso a la información pública en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y cuando no sean de aplicación las causas de inadmisión o los límites previstos en esas Leyes —cuestión, esta última a la que nos referimos en el siguiente fundamento jurídico—, que en todo caso deberán motivarse debidamente.

TERCERO.- El régimen de acceso a la información pública encuentra sus límites en las previsiones contenidas en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, preceptos que se transcriben a continuación y que deben aplicarse



en los términos establecidos en el Criterio interpretativo conjunto (CI/002/2015) del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG) y la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante AEPD).

Así, el artículo 14 de la Ley 19/2013 establece:

«Artículo 14. Límites al derecho de acceso.

1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

a) La seguridad nacional.

b) La defensa.

c) Las relaciones exteriores.

d) La seguridad pública.

e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

h) Los intereses económicos y comerciales.

i) La política económica y monetaria.

j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.



k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

l) La protección del medio ambiente.

2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

3. Las resoluciones que de conformidad con lo previsto en la sección 2.ª se dicten en aplicación de este artículo serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20, una vez hayan sido notificadas a los interesados».

En concreto, en el límite establecido en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013 («el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos y disciplinarios»), el bien jurídico protegido es asegurar el buen fin de todos los actos de investigación que se pueden llegar a realizar en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario. Es decir, este límite no protege los derechos o intereses de las personas investigadas (que, si concurren, son protegidos por el artículo 15.1 Ley 19/2013, como se verá), sino las actividades administrativas de prevención, investigación o sanción de las infracciones.

En todo caso, este límite participa de los aspectos comunes del resto de los previstos en el artículo 14. Esto es, carácter prevalente del derecho de



acceso, acreditación de los daños derivados de la difusión de la información, «test del daño» y «test del interés público».

La correcta aplicación de este límite ha sido abordada por el CTAR, entre otras, en la Resolución 6/2018, de 5 de febrero, en la que, después de analizar varios pronunciamientos de otros Comisionados de transparencia (Consulta 0001/2016 del Comisionado de Transparencia de Castilla y León; Dictamen 1/2016, de 11 de mayo, y Resolución 119/2016, de 28 de septiembre, de la Comisión de Garantía de Acceso a la Información Pública), concluye que la aplicación de este límite implica un análisis previo de las circunstancias específicas que concurren en torno al procedimiento sancionador, como pueden ser los derechos o intereses que ostenta el solicitante o el momento procedimental, para poder determinar si el acceso a la información puede perjudicar efectivamente la prevención, investigación y sanción de una infracción, y tal circunstancia debe motivarse y comunicarse al solicitante.

Por su parte, el artículo 15 de la Ley 19/2013 dispone:

«Artículo 15. Protección de datos personales.

1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o



biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

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 a 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.

4. 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.

5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso».

A los efectos que interesan, en el mencionado Criterio interpretativo 2/2015 se afirma lo siguiente (las referencias a la LOPD deben hacerse ahora a los preceptos equivalentes de la Ley orgánica 3/2018):

«Los artículos 14 y 15 de la LTAIBG establecen los límites del derecho de acceso a la información pública que, de conformidad con el artículo 5, número 3, de la Ley, resultan también aplicables a las obligaciones de publicidad activa regulados en la norma.

El proceso de aplicación de estas normas 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 éstos 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: (...) y c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley,(...)

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

En atención a los argumentos que acaban de transcribirse parcialmente, el CTBG y la AEPD concluyen:

«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 valoración de los elementos que modulan la toma de decisiones».

CUARTO.- La solicitud de informe se refiere al acceso a documentos de expedientes de procedimientos urbanísticos incoados desde 13 de enero de 2010 en la localidad, sin precisar la tipología de dichos expedientes, cuestión relevante, pues en el caso de los expedientes urbanísticos sancionadores, como vamos a ver, el régimen de acceso presenta importantes peculiaridades.

En efecto, los expedientes en los que se materializan los procedimientos sancionadores, estarían afectados por el límite del artículo 15.1. 2º párrafo de la Ley 19/2013, según el cual deben ser denegadas las solicitudes de información pública que contengan datos personales relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas, que no conlleven la amonestación pública al infractor. Como ya se ha señalado, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado, si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley, o si comportase amonestación pública al infractor. Este precepto sigue, con carácter general el mismo criterio que mantenía el artículo 37.3 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, Ley 30/1992), donde la posibilidad de acceso a los documentos de carácter sancionador se limitaba a los propios afectados.



Como indicó este Consejo en la Resolución 15/2018, de 12 de marzo, el precepto es categórico y no permite hacer ningún tipo de ponderación con eventuales intereses públicos o privados favorables al acceso, a diferencia de lo que disponen los apartados 2 y 3 del artículo, que regulan el acceso a otros tipos de datos personales. La rotundidad del precepto solo admite dos matizaciones: cuando se trate de datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que comporten la amonestación pública al infractor, o en los supuestos en que el acceso esté amparado por una norma con rango de ley.

Es importante destacar con relación a la aplicación de este límite del artículo 15.1 2º párrafo de la Ley 19/2013, que los datos personales a proteger siempre se refieren a personas físicas, ya que las personas jurídicas quedan fuera del ámbito de protección de la Ley orgánica 3/2018. Esto significa que si el presunto infractor es una persona jurídica su identidad no es protegida por este límite y en principio es susceptible de ser conocida en ejercicio del derecho de acceso.

También debe llamarse la atención sobre el hecho de que la amonestación pública es un tipo de sanción administrativa contemplada en el ejercicio de la potestad punitiva sobre determinados sectores de actividad. Por ejemplo y sin ánimo exhaustivo, la prevista en la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (artículos 100 y 101); o la Ley 10/2010, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (artículo 57). En otros casos lo que prevé la norma sancionadora es la publicidad de las sanciones que se impongan (por ejemplo, artículo 304 del texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 104/2015, de 23 de octubre). Así ocurre también, con carácter preceptivo o facultativo, con las sanciones



urbanísticas en algunas Comunidades Autónomas (por ejemplo, Cantabria, Principado de Asturias o Galicia). El Tribunal Supremo (entre otros, Auto de 2 de octubre de 2015) ha señalado que en estos supuestos el legislador considera la concurrencia de un interés público en publicitar las sanciones impuestas con la finalidad que corresponda en cada sector; publicidad que, al menos, cuando se trate de la imposición de una sanción de amonestación pública al infractor, se extiende al resto de datos relativos a la comisión de la infracción, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 15.1 2º párrafo de la Ley 19/2013.

En el caso del ordenamiento urbanístico de Aragón, el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón (en adelante, TRLUA), no prevé la imposición de una amonestación pública como sanción accesoria por la comisión de infracciones urbanísticas, ni la publicación preceptiva o facultativa de las sanciones que se impongan.

Por otra parte, el artículo 15.1 2º párrafo de la Ley 19/2013 también excluye la exigencia del consentimiento expreso del afectado cuando el acceso a la información se encuentre amparado por una norma con rango de Ley. Respecto a esta previsión, cabe preguntarse si el reconocimiento legal de la acción pública en el ámbito urbanístico, tanto en la norma básica como en la autonómica, exigiría reconocer el acceso a expedientes sancionadores urbanísticos sin necesidad de contar con el consentimiento del afectado.

En este punto, el Comisionado de Transparencia de Castilla y León, en su Consulta 0001/2016, de 29 de febrero, señala:



«Para tratar de responder a esta pregunta, debemos plantearnos en primer lugar si el reconocimiento de la acción pública en un concreto ámbito material (en este caso el urbanístico) alcanza al acceso a la información contenida en un expediente administrativo referido a ese ámbito. En este sentido, el Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 11 de octubre de 1994 y 12 de abril de 2012) ha reconocido expresamente este aspecto concreto de la acción pública al señalar lo siguiente:

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

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

"A la vista de lo anterior, esta Sala considera que, frente a las alegaciones de la demandante, la Sentencia de instancia dio cumplida respuesta a la cuestión que se plantea, y a lo motivos en que se sustenta, que no es otra que su falta de



legitimación para impugnar el archivo del expediente de infracción urbanística, habida cuenta de su condición de denunciante y de su falta de interés legítimo, aplicándose para ello la doctrina del Tribunal Supremo sobre este particular (Sentencias de 16.03.1982, 28.11.1983 y 24.01.2000), así como la sustentada por esta misma Sala y Sección en la Sentencia n.º 89/2001, de 25 de enero, y porque carece, además, de la condición de interesada. Esta última circunstancia expresada implícitamente en la última parte del fundamento jurídico 2.º de la sentencia de instancia en cuanto rechaza que de la sanción pudiera derivarse perjuicio o beneficio alguno para la recurrente".

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

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

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

(...)

Por tanto, si la acción pública se puede ejercer en el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística pero no en el sancionador, la consecuencia en relación con el acceso de terceros a los expedientes



administrativos de protección de la legalidad es que, mientras para acceder a un expediente de restauración de la legalidad urbanística no se precisa -con carácter general- la obtención del consentimiento expreso del afectado por encontrarse este acceso amparado por una norma con rango de ley (la que reconoce la acción pública en el ámbito urbanístico), el mismo consentimiento sí es necesario para acceder a un expediente sancionador».

En todo caso, cuando sea necesario obtener el consentimiento expreso del afectado para reconocer el acceso a los expedientes sancionadores urbanísticos, una vez recibida la solicitud debe realizarse el trámite previsto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, proporcionando al afectado la oportunidad de conceder el consentimiento, o de denegarlo expresa o tácitamente.

QUINTO.- Sentado lo anterior, y como hemos adelantado, estas específicas limitaciones no serían aplicables en el caso del acceso a los documentos que obren en expedientes correspondientes a los demás procedimientos urbanísticos (esto es, procedimientos que no tengan naturaleza sancionadora).

Antes de referirnos al régimen de acceso a estos documentos, debe aclararse que no participan de esta naturaleza sancionadora los expedientes de protección de la legalidad urbanística, regulados en Aragón en los artículos 268 a 276 TRLUA. Así lo señaló la GAIP en su Resolución 5/2017, y lo demuestra, a su vez, el hecho de que las sanciones administrativas en materia urbanística son reguladas en un capítulo diferente (artículos 277 y siguientes TRLUA). Además, el artículo 276 de la norma señala expresamente:



«Lo dispuesto en este capítulo se entiende sin perjuicio de la imposición de las sanciones que procedan y de las facultades que correspondan a las autoridades competentes, en virtud del régimen específico de autorización, concesión o cualquier otro al que estuvieran sometidos determinados actos de edificación y uso del suelo o del subsuelo».

De este modo, los procedimientos urbanísticos que no tienen naturaleza sancionadora (incluidos, como acabamos de precisar, los de protección de la legalidad urbanística) no pueden considerarse incluidos dentro del límite legal del artículo 15.1 2º párrafo de la Ley 19/2013 y procede ponderar, de acuerdo su artículo 15.3, si debe prevalecer la protección de los datos personales que resultarían afectados por el acceso a la información solicitada, o debe prevalecer el acceso. En este sentido, varias resoluciones del CTAR (Resoluciones 18/2017, 25/2017 y 23/2019) y de la GAIP (las relativas a las reclamaciones 17 y 145/2016, entre otras), han puesto de manifiesto que el carácter público del urbanismo y la trascendencia de los intereses que afecta, determinan que el acceso a las licencias y a otros procedimientos en este ámbito sean de especial relevancia y deban prevalecer sobre la protección de datos personales no especialmente protegidos.

Por tanto, para acceder a un procedimiento urbanístico de naturaleza no sancionadora no se precisa el consentimiento expreso del afectado, por encontrarse el acceso amparado en una norma con rango de ley (la que reconoce la acción pública en el ámbito urbanístico).

SEXTO.- La solicitud de información pública formulada por xxx al Ayuntamiento de Manzanera, que ha dado lugar a la emisión de este



Informe, se refiere a los expedientes urbanísticos incoados por esa entidad local, que hayan concluido mediante resolución expresa en la fecha de esa solicitud, presentada el día 13 de enero de 2020. Así se desprende de su contenido literal, reproducido en el antecedente primero, que se refiere a la solicitud de *«Copia de las actas de inspección y de los informes técnicos y jurídicos de los expedientes urbanísticos incoados desde 13 de enero de 2010, junto con la resolución administrativa que finaliza cada expediente»*.

Con carácter general, el hecho de que la información solicitada forme parte de un procedimiento abierto o de uno cerrado no tiene relevancia a los efectos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, ni impide el acceso a cualquier persona. Las dudas en torno a esta cuestión provienen de la tradición, largamente consolidada, del artículo 37 de la Ley 30/1992, que limitaba el acceso universal a los archivos y registros a los relativos a procedimientos cerrados o finalizados, mientras que el artículo 35.a) de la misma Ley limitaba el acceso a los abiertos o en curso a las personas interesadas.

El artículo 37 de la Ley 30/1992 fue modificado drásticamente por la disposición final primera de la Ley 19/2013, que remite genéricamente a la legislación de transparencia la regulación del derecho de acceso a la información pública, y lo mismo hace el vigente artículo 13.d) de la Ley 39/2015. Y la legislación de transparencia no distingue en ninguno de sus preceptos contenidos diferentes del derecho de acceso según si se ejerce en relación con expedientes abiertos o cerrados.

Como señaló el CTAR en su Resolución 23/2017:



«Los documentos de procedimientos en curso constituyen información pública a los efectos de la normativa de transparencia y son, por tanto, susceptibles de ser consultados en ejercicio del derecho general de acceso reconocido por estas leyes. La propia Exposición de motivos de la Ley 19/2013 lo confirma cuando señala, en su apartado II, que una de las deficiencias de la regulación precedente del derecho de acceso que pretende superar es, precisamente, que este derecho estuviera "limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados". Este acceso debe entenderse, naturalmente, sin perjuicio de los límites que puedan justificar denegar o restringir el acceso, y que algunos de estos límites pueden adquirir una especial relevancia cuando el procedimiento aún no haya finalizado».

Cuestión distinta es el régimen jurídico aplicable en estos casos, en función de si quien solicita el acceso es o no interesado en el procedimiento, si tenemos en cuenta lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, que en su apartado primero determina lo siguiente:

«La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo».

En consecuencia, tal como se desprende de la citada disposición, las solicitudes realizadas por quienes tengan la condición de interesado en el seno de un procedimiento en curso se registrarán por su normativa reguladora, excluyendo el régimen de acceso establecido en materia de transparencia. Por tanto, si la solicitud por un interesado se produce cuando el



procedimiento no ha finalizado, es de aplicación la normativa que rija éste y no la normativa en materia de transparencia, sin que ello suponga que no sea posible plantear una reclamación ante el CTAR (entre otras, Resolución 23/2017 CTAR).

En conclusión, el hecho de estar abierto o en curso un procedimiento no es motivo suficiente para denegar o limitar el acceso a un expediente determinado, incluso si se trata de expedientes sancionadores. Como ya se ha señalado, se podrá denegar el acceso a los procedimientos administrativos, incluidos los sancionadores, si causa un perjuicio para la eficacia de las funciones administrativas de investigación y sanción de las infracciones (riesgo que sólo es posible si el procedimiento implicado está abierto o en curso), no únicamente por el solo hecho de que el procedimiento esté abierto o en curso.

En todo caso, la protección brindada a los datos de las personas físicas que hayan podido cometer infracciones urbanísticas se aplica tanto a los procedimientos abiertos o en trámite, como a los cerrados o finalizados.

SÉPTIMO.- Sin perjuicio de lo afirmado hasta aquí, hay que referirse también a lo dispuesto en el artículo 15.4 de la Ley 19/2013:

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

Por tanto, si la información solicitada, especialmente en relación con procedimientos sancionadores urbanísticos, puede ser proporcionada de forma disociada (eliminando la identidad y las posibles referencias que permiten deducirla), al no existir datos personales merecedores de



protección, el acceso debe ser reconocido sin necesidad de consentimiento alguno, tanto si se trata de los responsables de las irregularidades detectadas como de la persona denunciante u otras citadas en los informes del expediente.

Al significado y alcance del procedimiento de disociación se ha referido la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, entre otras, en sus Sentencias de 8 de marzo de 2002 (rec. 948/2000), y de 3 de marzo de 2014 (rec. 549/2012). En el fundamento de derecho quinto de la primera de ellas se afirmaba lo siguiente:

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

Procedimiento de disociación que consiste en eliminar la conexión entre el dato y la persona, en «despersonalizar» el dato, actuando como barrera que impide la identificación y entrañando en definitiva un elemento protector de la intimidad o privacidad del afectado. Sin embargo, y para que exista dato de carácter personal (en



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

Poniendo en relación lo anterior con el posible acceso por un tercero a procedimientos sancionadores urbanísticos es evidente que, en muchos casos, la simple ocultación de los datos personales en los documentos integrantes del expediente al que se permita acceder no impedirá despersonalizar el resto de datos contenidos en aquellos, siendo esto evidente en aquellos supuestos en los que el solicitante de la información pública identifique en su petición al infractor. No obstante, son imaginables supuestos en los que el acceso puede permitirse previa disociación de los datos de carácter personal que impida la identificación de las personas afectadas; piénsese, por ejemplo, en una solicitud de acceso genérico a los



expedientes sancionadores urbanísticos resueltos por un Ayuntamiento por infracciones muy graves en un periodo temporal determinado.

OCTAVO.- Resta por último dar respuesta a las cuestiones de tipo procedimental que se suscitan en la petición de informe, y que versan sobre la comunicación de las solicitudes y resoluciones de autorización de acceso a la información pública a quienes aparezcan como interesados en los procedimientos urbanísticos, incluyendo en esa comunicación la identidad de los solicitantes, y sobre los efectos que tendría la oposición de dichos interesados a que se conceda el acceso a la información pública solicitada.

La Ley 8/2015 contiene en sus artículos 29 y 31 las reglas procedimentales que deben seguirse una vez recibida la solicitud de información. En concreto, el artículo 29 establece —como garantía del derecho de acceso— una comunicación previa tras el recibo de la solicitud, con el siguiente tenor literal, resultando de especial interés el apartado f):

«Recibida la solicitud, el órgano competente para su tramitación informará a los y las solicitantes, en comunicación que les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la entrada de la solicitud en su registro, de:

a) La fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

b) El plazo máximo para la resolución y notificación.

c) Los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

d) Si la solicitud se refiere a información que no obra en poder del órgano al que se ha dirigido y este conoce al competente, deberá



remitirle la solicitud e indicar en la comunicación al solicitante la fecha de la remisión e identificación del órgano al que se ha dirigido.

e) Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

f) Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se le comunicará del traslado a estos para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas».

Por su parte, el artículo 31 establece los plazos para resolver la solicitud, cuando señala:

«1. 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 hagan necesario y previa notificación al solicitante.

Y el artículo 32 establece la obligación de motivación de las resoluciones, indicando: *«1. La resolución que ponga fin al procedimiento se formalizará por escrito y en caso de ser denegatoria deberá ser motivada. También deberá ser motivada la resolución por la que se conceda el acceso parcial o*



por una modalidad diferente a la solicitada, así como la que permita el acceso cuando se haya formulado oposición por un tercero».

A esta obligación de motivación de las resoluciones se refiere también el artículo 20.2 de la Ley 19/2013, añadiendo, en los supuestos de concesión del acceso con oposición previa de terceros, que en la resolución *«se indicará expresamente al interesado que el acceso solo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2»*, señalando el precepto remitido que *«Si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información»*.

La importancia de estas normas reside en la garantía que suponen para el solicitante, ya que le permiten conocer la efectiva recepción de la solicitud, los plazos para su resolución o la necesidad de aclarar su petición. En definitiva, garantizan el ejercicio de su derecho. También constituyen una garantía para las terceras personas que ostenten derechos o intereses afectados por la información solicitada, pues podrán conocer la solicitud y formular alegaciones antes de que se dicte la resolución, que deberá ser motivada cuando conceda el acceso y les será notificada si así lo hubiesen solicitado. Del mismo modo, permiten a la Administración acordar la prórroga del plazo de resolución cuando lo exija el volumen o complejidad de la información solicitada.

De lo anterior se concluye que no asiste ningún derecho a los vecinos no interesados en los procedimientos urbanísticos concretos sobre los que se solicita información a *«ser informados sobre toda aquella información que se facilite por el Ayuntamiento relativa a expedientes urbanísticos tanto*



ante esta petición como sobre cualquier otra que se realice en el futuro, así como conocer identidad de la persona que realiza esa petición».

NOVENO.- En cuanto a la posibilidad de que pueda establecerse algún tipo de condición a la utilización de la información facilitada, con el fin de evitar una utilización maliciosa de los datos, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 8/2015, incluido dentro de su título II, capítulo III, que dispone:

«Artículo 34. Acceso a la información y condiciones de utilización.

Quienes accedan a la información pública en aplicación de lo dispuesto en la presente ley deberán:

a) Ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho».

Con relación a lo dispuesto en el apartado a) del precepto, este Consejo considera que la buena fe exigida tanto en el uso de la información obtenida como resultado de la publicidad activa, como en el ejercicio del derecho de acceso, es extensible también a la utilización posterior de la información. Ello, en buena lógica, implica que la información no deba utilizarse, como plantea la solicitud de informe, por ejemplo, con ánimo de desacreditar al personal técnico que elabora los informes urbanísticos, al margen de que tal conducta podría ser constitutiva de algún ilícito penal o administrativo.

Hay que recordar que en principio la información obtenida en ejercicio del derecho de acceso puede ser difundida libremente, como se deduce del hecho de que, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 19/2013, ya no se deba acreditar ningún interés legítimo ni indicar ninguna motivación



específica para ejercer el derecho de acceso. Si cualquier persona puede formular una determinada solicitud de acceso y obtener la información solicitada, esto significa que, una vez obtenida, la puede difundir con total libertad. Esta es precisamente una de las finalidades últimas de la nueva regulación del derecho de acceso, como derecho estrechamente conectado con la libertad de información del artículo 20 de la Constitución Española.

Pero hay algunas excepciones destacadas, relacionadas con los límites que pueden concurrir para acceder. Cuando el acceso a la información pueda ocasionar un perjuicio a alguno de los límites contenidos en los artículos 14 y 15, y se conceda el acceso después de un juicio ponderado en que se hayan tenido especialmente en cuenta las circunstancias subjetivas de quien solicite el acceso, la finalidad pretendida o las garantías de reserva que se ofrezcan, parece claro que la persona no puede difundir libremente la información obtenida. En particular, cuando a través del derecho de acceso se acceda a datos personales, es de aplicación la normativa de protección de datos personales al tratamiento de estos datos por parte de quien los obtenga, tal como dispone el artículo 15.5 de la Ley 19/2013. Y según el principio de «limitación de la finalidad», recogido en la normativa aplicable de protección de datos (artículo 5.1.b y 5.4 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos), no se permite utilizar los datos obtenidos para finalidades incompatibles con aquellas para las que se han recogido.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.1 de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:



III. INFORMA

- 1)** Los documentos que integran los expedientes en los procedimientos urbanísticos tienen el carácter de información pública a los efectos de las Leyes de Transparencia.
- 2)** El régimen de acceso a la información en esta materia encuentra sus límites en las previsiones contenidas en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013.
- 3)** El límite recogido en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013 (perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos y disciplinarios) protege el buen fin de los actos de investigación que se pueden llegar a realizar en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario. No protege los derechos o intereses de las personas investigadas, sino las actividades administrativas de prevención, investigación o sanción de las infracciones y, para aplicarlo, debe acreditarse que el acceso a la información puede perjudicar efectivamente la prevención, investigación y sanción de una infracción.
- 4)** El acceso a la información pública contenida en procedimientos sancionadores urbanísticos, en cuanto incluyen datos personales, solo podrá autorizarse en tres supuestos: cuando dichos procedimientos conlleven amonestación pública al infractor, cuando lo permita una norma con rango de ley y cuando exista consentimiento expreso de los afectados. No obstante, si la información solicitada puede ser proporcionada de forma disociada (eliminando la identidad y las



posibles referencias que permiten deducirla), el acceso debe ser reconocido sin necesidad de consentimiento alguno.

- 5)** El límite del artículo 15.1 2º párrafo, de la Ley 19/2013 (que equipara las infracciones penales o administrativas a los datos especialmente protegidos) solo aplica a las personas físicas, nunca a las jurídicas.
- 6)** El ordenamiento urbanístico de Aragón no prevé una amonestación pública como sanción accesoria por la comisión de infracciones urbanísticas, ni la publicación preceptiva o facultativa de las sanciones que se impongan. La existencia de una acción pública en el ámbito urbanístico tampoco permite reconocer el acceso a procedimientos sancionadores urbanísticos sin necesidad de contar con el consentimiento del afectado.
- 7)** Cuando sea necesario obtener el consentimiento expreso del afectado para reconocer el acceso a los procedimientos sancionadores urbanísticos, debe realizarse el trámite previsto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, proporcionando al afectado la oportunidad de conceder el consentimiento, o de denegarlo expresa o tácitamente.
- 8)** Si la información solicitada en relación con procedimientos sancionadores urbanísticos puede ser proporcionada de forma disociada (eliminando la identidad y las posibles referencias que permiten deducirla), el acceso debe ser reconocido sin necesidad de consentimiento alguno.
- 9)** El acceso a la información pública contenida en los demás expedientes de los procedimientos urbanísticos (procedimientos no sancionadores, incluidos los de protección de la legalidad urbanística) se encuentra



amparado en una norma con rango de ley (la que reconoce la acción pública en el ámbito urbanístico), por lo que no precisa el consentimiento expreso del afectado.

- 10)** Con carácter general, el hecho de que la información solicitada forme parte de un procedimiento en curso o de uno cerrado no tiene relevancia a los efectos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, ni impide el acceso a cualquier persona. La protección brindada a los datos de las personas físicas que hayan podido cometer infracciones urbanísticas aplica tanto a los procedimientos abiertos o en trámite, como a los cerrados o finalizados.
- 11)** En cuanto a la forma de plantear y tramitar una solicitud de derecho de acceso, hay que estar a lo previsto en los artículos 27 a 31 de la Ley 8/2015.
- 12)** Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros deberá darse traslado a éstos para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas.
- 13)** No asiste ningún derecho a los vecinos no interesados en los procedimientos urbanísticos concretos sobre los que se solicita información a ser informados sobre el ejercicio de derecho de acceso por parte de terceras personas.
- 14)** La resolución que permita el acceso cuando se haya formulado oposición por un tercero, deberá ser motivada. En estos supuestos el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya



formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

- 15)** La utilización de la información obtenida en ejercicio del derecho de acceso a la información pública se somete a las condiciones previstas en el artículo 34 de la Ley 8/2015 y a la necesidad de circunscribir el acceso a los datos personales en el marco de una finalidad legítima.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Ana Isabel Beltrán Gómez