



## **Reclamación 77/2019**

**Resolución 32/2021, de 26 de julio, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a la falta de resolución por el Ayuntamiento de Villanúa del acceso a la información pública solicitada**

**VISTA** la reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por \_\_\_\_\_, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente resolución,

### **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 13 de noviembre de 2021, \_\_\_\_\_ presentan ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) una reclamación en materia de acceso a la información pública, en la que manifiestan:

1º. Que son propietarios de dos viviendas en la urbanización "Residencial Ramón y Cajal", sita en Villanúa (Huesca).

2º. Que el 27 de septiembre de 2019 presentaron en el Ayuntamiento de Villanúa el escrito que adjuntan, en el que solicitaban diversa información y documentación; en concreto:



*-«Copia completa en formato digital de todo el Expediente, con informes jurídicos y técnicos emitidos dimanante de nuestras solicitudes.*

*-Todas las cuestiones pendientes del escrito anterior presentado ante el Ayuntamiento de Villanúa.*

*-Copia de la comunicación del Ayuntamiento a la Administración de la Comunidad de la situación administrativa y legal de la actuación, como consecuencia de nuestros escritos. Así como correspondencia mantenida con ella al respecto.*

*-Solicitudes de obras de la Comunidad de Propietarios, informes y resoluciones existentes.*

*-Información Técnica y legal, sobre la sustitución de elementos de fachada y modificaciones del Proyecto original por ello. Con sus consecuencias.*

*-Informes jurídicos y técnicos sobre las cuestiones planteadas por nuestra parte al Ayuntamiento de Villanúa. Copia de la información de ello al Alcalde y Concejales. Así como actuaciones derivadas al respecto».*

**SEGUNDO.-** En el aludido escrito de 27 de septiembre de 2019 se hace referencia a la respuesta insatisfactoria que, el 17 de septiembre de 2017, habrían recibido los reclamantes a otro anterior —del que no aportan copia— en el que solicitaban diversa información y documentación relacionada con unas obras a realizar por la Comunidad de propietarios de la referida urbanización, que afectaban a las fachadas.



**TERCERO.-** Al objeto de resolver la reclamación presentada, el 20 de noviembre de 2019, el CTAR solicita informe al Ayuntamiento de Villanúa concediéndole un plazo de quince días para expresar los fundamentos de la resolución adoptada y formular las alegaciones que considere oportunas.

**CUARTO.-** En respuesta a la solicitud de informe, el 19 de diciembre de 2019 el Ayuntamiento de Villanúa se limita a remitir al CTAR, mediante correo electrónico, *«una copia del expediente tramitado»*, indicando que en esa misma fecha *«se remite CD con dicha copia a los interesados»*.

El expediente recibido en el CTAR, codificado con el número 47/2017, consta de 33 archivos pdf y corresponde a un procedimiento de *«declaración responsable en materia urbanística»*, iniciado el 17 de marzo de 2017 a instancia de la Comunidad de Propietarios *«Ramón y Cajal»*, y que tiene por objeto la *«sustitución del revestimiento de paredes exteriores de madera por mortero monocapa bloques 2 y 4»*.

Entre la documentación obrante en ese procedimiento, consta, como documento nº 23, el escrito de solicitud inicial de información y documentación que los reclamantes presentaron ante el Ayuntamiento de Villanúa el 29 de agosto de 2019 —escrito, que como se ha dicho en el Antecedente de hecho Segundo, los reclamantes no han adjuntado a su reclamación—, en el que manifiestan, en síntesis, lo siguiente:

1. Ambos son propietarios de un inmueble en la urbanización *«Ramón y Cajal»* de Villanúa.



2. La Comunidad de propietarios de dicha urbanización ha celebrado junta extraordinaria con el objeto de aprobar unas obras extraordinarias de modificación de recubrimientos de fachada en los bloques de viviendas, obras a las que en principio ambos se oponen, dado que carecen de autorización municipal.
3. La Comunidad de propietarios pretende realizar las referidas obras al amparo de un simple correo electrónico que la arquitecta municipal habría emitido en respuesta a una consulta formulada por el administrador de la finca en el año 2016.

Con base en lo anterior,                    solicitan al Ayuntamiento de Villanúa la emisión de *«informe técnico y jurídico sobre las cuestiones planteadas»*, y que, *«como parte interesada nos den traslado de todas las actuaciones que motiven el presente escrito»*, invocando tanto la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), como la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante, Ley 8/2015).

Consta también entre la documentación obrante en el procedimiento, como documento nº 26, el escrito de respuesta del Alcalde de Villanúa, de 5 de septiembre de 2019, a la solicitud presentada el 29 de agosto de 2019, en el que informa, con relación a la declaración responsable de obras para *«sustitución de parte de las maderas existentes en fachada por cotegran»* presentada por la Comunidad de propietarios Ramón y Cajal de Villanúa, que se ha dado el *«visto*



*bueno» a la citada actuación por cumplimiento de la normativa urbanística y se ha procedido al archivo de las actuaciones.*

En este sentido, consta en el expediente, como documento nº 20, informe técnico emitido por la arquitecta municipal el 21 de marzo de 2017, que señala: *«en relación a la Comunicación previa recibida y de acuerdo con la documentación aportada, una vez revisada y comprobado que está de acuerdo con el P.G.O.U. de Villanúa, se da el Visto Bueno»*, añadiendo que *«Se deberá tener en cuenta la normativa en materia de Seguridad y Salud en obras de construcción, así como la Gestión de Residuos»*. El referido informe fue remitido al representante de la Comunidad de propietarios mediante notificación electrónica practicada el 24 de marzo de 2017.

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El artículo 36 de la Ley 8/2015 atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Ayuntamiento de Villanúa, en virtud del artículo 4.1.c) de la Ley 8/2015.

**SEGUNDO.-** Con carácter previo al análisis sobre el fondo de la reclamación presentada, es preciso realizar algunas consideraciones



sobre la tramitación de la solicitud de derecho de acceso presentada el 29 de agosto de 2019 y reiterada el 27 de septiembre. Hay que recordar en este punto, tal como ha reiterado este Consejo en numerosas ocasiones, (por todas, Resolución 23/2019, de 27 de mayo) que la Ley 8/2015 contiene en sus artículos 29 y 31 las reglas procedimentales que deben seguirse una vez recibida una 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:

*«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».*

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. Del mismo modo, permiten a la Administración acordar la prórroga del plazo cuando lo exija el volumen o complejidad de la información solicitada.

De los antecedentes obrantes en el expediente, se desprende que el Ayuntamiento de Villanúa no cumplió las normas procedimentales contenidas en la Ley 8/2015; ni notificó la comunicación previa, ni ha



resuelto la solicitud de información pública que ha dado origen a esta reclamación. En definitiva, esa entidad local ha incumplido las obligaciones previstas en la Ley 8/2015 respecto al derecho de acceso.

Se recuerda, en este punto, que todos los órganos y entidades incluidas en el artículo 4 de la Ley 8/2015 están obligados a resolver expresamente las solicitudes de acceso a la información pública que les sean planteadas, y que el incumplimiento reiterado de las obligaciones contenidas en el Título I de la norma puede ser constitutivo de infracción, según dispone el artículo 41.3 de la Ley 8/2015.

**TERCERO.-** La Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley. Por su parte, 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— 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 la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

La información que es objeto de solicitud, y por cuya denegación se ha sustanciado este procedimiento de reclamación ante el CTAR, consiste, en primer lugar, en la emisión de un *«informe técnico y jurídico sobre las cuestiones planteadas»*. En lo que atañe a la



petición de informes o consultas, este Consejo ya se ha pronunciado en varias de sus Resoluciones (4/2017, de 27 de febrero, 29/2017, de 18 de diciembre, 12/2018, de 12 de marzo, 27/2018, de 21 de mayo, 42/2018, de 24 de septiembre y 8/2021, de 15 de marzo) sobre la inadmisión de aquellas reclamaciones que no tengan por objeto la obtención de información pública, para concluir que deben excluirse cuestiones como, por ejemplo: las dudas jurídicas, los posicionamientos, la información futura o la información inexistente. En concreto, la Resolución 12/2018, de 12 de marzo, concluye: *«La actividad del CTAR, tal como dispone el artículo 36 de la Ley 8/2015 se dirige a velar únicamente por la normativa en materia de transparencia, es decir, no se configura como un órgano de control general del conjunto de actividades llevadas a cabo por los sujetos obligados a la Ley. Las reclamaciones ante este Consejo constituyen una garantía del derecho de acceso a la información pública, pero se trata de un medio de impugnación justificado por su especificidad material, en los términos previstos en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, circunscrito al ámbito de la transparencia».*

Resulta pertinente en este punto acudir a la Resolución 236/2020 de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (en adelante, la GAIP) que, con argumentación que comparte este Consejo, establece una diferenciación entre las simples peticiones de información pública y las consultas, señalando que *«lo que determina que una solicitud de información pública sea en realidad una consulta y, en consecuencia, afectada de inadmisibilidad, no es el hecho que la información solicitada requiera*



*su redacción expresa, porque no existe de forma documentada preexistente a la solicitud, sino que materialmente tenga por objeto una consulta o un informe, en vez de mera información. El hecho que las consultas o informes formuladas o pedidos a la Administración requieran, como rasgo distintivo, su confección expresa para atender la solicitud no significa que toda solicitud de información que para atenderla requiera la redacción expresa de la respuesta tenga que ser calificada de consulta o de petición de informe. La GAIP viene entendiendo que aquello que caracteriza las consultas, en relación con las solicitudes de información que también requieren una tarea de redacción expresa, es que la consulta solo puede ser satisfecha haciendo previamente una tarea de explicación, interpretación, análisis o valoración, de creatividad intelectual o de divulgación, normalmente jurídica, pero que también puede ser de otra naturaleza. En cambio, no se podrían calificar de consultas las solicitudes de información que solo solicitan la simple expresión o referencia escrita de un hecho o de un dato que la Administración puede constatar de forma directa, a partir de la mera observación de la realidad, sin necesidad de ninguna de las tareas indicadas de valor añadido que caracterizan las consultas».*

Pues bien, de acuerdo con los criterios apuntados, que asume este Consejo de Transparencia, se considera que la emisión de un «*informe técnico y jurídico sobre las cuestiones planteadas*» no conlleva en este caso la mera constatación de unos hechos o datos, sino que exige una tarea de interpretación, análisis y valoración jurídica, por lo que tendría el carácter de consulta y no de petición de información pública, debiendo, por este motivo, ser desestimada la



pretensión de emisión del referido informe al amparo de la normativa de transparencia.

**CUARTO.-** En segundo lugar, la solicitud dirigida al Ayuntamiento de Villanúa tiene por objeto acceder a todas las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento con motivo de las obras de modificación de recubrimientos de fachada que pretende llevar a cabo la Comunidad de propietarios de la urbanización «*Ramón y Cajal*». Se trata, por tanto, de información que obra en el Ayuntamiento y que deriva del ejercicio de sus competencias, por lo que constituye información pública a los efectos de la norma y, en consecuencia, puede ser objeto de solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas.

Debe aclararse, no obstante, que el reconocimiento del carácter de información pública de la solicitada por los reclamantes no implica necesariamente que su régimen de acceso pueda ser únicamente el establecido en las Leyes 19/2013 y 8/2015, pues ello dependerá del momento procedimental en que se haya producido la solicitud de acceso. En el escrito de reclamación, se hace referencia tanto a las normas aplicables en materia de transparencia y acceso a la información pública (Ley 19/2013 y Ley 8/2015) como a la Ley 39/2015, generando confusión entre los regímenes de acceso previstos en cada una de estas normas.

Por ello, conviene determinar en primer lugar en qué fase de tramitación se encontraba el procedimiento a cuyo expediente pretendían acceder los reclamantes cuando realizaron su solicitud,



con el fin de aclarar si el procedimiento administrativo se hallaba en curso o había finalizado. Tal extremo es importante, 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 interesados 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 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, como ha mantenido este Consejo, (por todas, Resolución 23/2017, de 18 de septiembre) que no sea posible plantear una reclamación ante el CTAR; o que no sean de aplicación los principios y criterios propios de la transparencia, pues lo contrario supondría que, en relación con un mismo objeto, se otorgue mejor acceso a una persona no interesada, aplicando la normativa de transparencia, que a una persona interesada, aplicando la legislación de procedimiento administrativo (entre otras, Resolución 11/2019, de 28 de enero, del Comisionado de Transparencia de Castilla León). Doctrina avalada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid) en su Sentencia nº 1253, de 24 de octubre de 2019.



Pues bien, la solicitud de acceso a los documentos que forman parte del expediente de declaración responsable fue presentada por primera vez el 29 de agosto de 2019, cuando el procedimiento había ya concluido, como se desprende tanto de la información facilitada por el Alcalde en su escrito de 5 de septiembre de 2019, como de la fecha en que fue emitido el informe técnico de conformidad por la arquitecta municipal (21 de marzo de 2017). Esta circunstancia determina que el acceso a los documentos del expediente en este caso deba regirse por la legislación en materia de transparencia.

**QUINTO.-** Con las anteriores precisiones, procede ahora analizar si la remisión al CTAR del expediente administrativo por parte del Ayuntamiento satisface, conforme a las exigencias derivadas de la legislación en materia de transparencia, el derecho de acceso a la información pública de los reclamantes.

En este sentido, hay que señalar que el Ayuntamiento de Villanúa no acredita que la documentación solicitada haya sido remitida a los reclamantes, sin que resulte suficiente a tal fin la mera manifestación contenida en el correo electrónico dirigido al CTAR, donde se indica: *«con esta fecha se remite CD con dicha copia a los interesados»*.

Respecto a esta forma de proceder, el CTAR ya ha concluido en varias de sus Resoluciones (por todas Resoluciones 30/2020, 27/2018, 41/2018, 54/2018) que *«no se cumple con lo dispuesto en la Ley 8/2015 con la remisión de la información a este Consejo, pues este órgano no puede ser un mero intermediario en el cumplimiento del deber de facilitar el acceso a la información pública, ni puede proceder a su remisión directa al solicitante, pues ello privaría a los interesados de la posibilidad de entender que la información es*



*insuficiente o no adecuada, y por ende, de interponer la correspondiente reclamación frente a la resolución de acceso».*

Por ello, procede estimar la reclamación presentada en este punto, al no quedar acreditado el traslado de la información solicitada a los reclamantes.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

### **III. RESUELVE**

**PRIMERO.-** Estimar parcialmente la reclamación presentada por , frente a la falta de resolución por el Ayuntamiento de Villanúa del acceso a la información pública solicitada, en cuanto a la pretensión analizada en el Fundamento de Derecho Quinto de esta Resolución y desestimarla en todo lo demás.

**SEGUNDO.-** Instar al Ayuntamiento de Villanúa a que, en el plazo de quince días, proporcione a los reclamantes la información solicitada y lo acredite ante este Consejo de Transparencia de Aragón.

**TERCERO.-** Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.



Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO**

*Consta la firma*

**Jesús Colás Tenas**

**LA SECRETARIA**

*Consta la firma*

**Ana Isabel Beltrán Gómez**