



## **Reclamación 16/2020**

**Resolución 52/2021, de 25 de noviembre, 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 una resolución del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego por la que se inadmite una solicitud de acceso a la información pública**

**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 11 de enero de 2020, presenta una solicitud de acceso a la información pública, dirigida al Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, que tiene por objeto obtener una *«copia de los expedientes urbanísticos resueltos a lo largo del año 2019 o bien, si fuera menos gravoso para la actividad ordinaria del Ayuntamiento, copia de los informes técnico y jurídico y de la resolución de cada expediente urbanístico resuelto a lo largo de 2019»*.

**SEGUNDO.-** Mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego de 28 de febrero de 2020, se inadmite la



solicitud de acceso a la información presentada por «al  
*implicar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de*  
*transparencia de esta Ley».*

La citada Resolución incorpora un informe, solicitado con carácter previo por la Alcaldía a los Servicios Técnicos Municipales del Ayuntamiento y emitido *«en fecha 26 de febrero de 2018»* —fecha a buen seguro errónea, pues la solicitud del fue presentada, como se ha dicho, el 11 de enero de 2020—, en el que se concluye inadmitir la solicitud *«al implicar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley».* Sin embargo, el informe alude también a la posible concurrencia de límites legales al derecho de acceso a la información pública, por afectar la solicitud *«a funciones administrativas de vigilancia, inspección y control del cumplimiento de la legalidad urbanística» y por contener la información demandada «datos de carácter personal, incluidos los relativos a la comisión de infracciones administrativas que no conllevan la amonestación pública al infractor (cuyo acceso debe contar con el consentimiento expreso de éste)».*

Refiere también el informe que atender la solicitud de información pública presentada *«implicaría 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 ello no solo porque el Ayuntamiento no cuenta con los medios personales y materiales suficientes, sino además porque el solicitante no especifica a qué tipo de expedientes urbanísticos pretende acceder, *«por lo que ha de entenderse que solicita acceso a*





*Urbanismo durante el año 2019, lo que incluye, entre otros, expedientes de planeamiento urbanístico, otorgamiento de licencias, órdenes de ejecución, sanción de ilícitos administrativos, concesiones de uso del dominio público, etc., y que suponen un importante porcentaje de todos los expedientes tramitados en el Ayuntamiento.*

*El Servicio de Urbanismo consta de un Técnico de Administración General, actualmente trabajando en jornada reducida, con el que colabora, en calidad de asesor, un Arquitecto a tiempo parcial, y dos Auxiliares Administrativos que también realizan otro tipo de tareas administrativas derivadas del resto de los servicios municipales, y ese escaso personal implica que la propia gestión ordinaria de la actividad urbanística sea ya, de por sí, difícil de cumplir. Por otra parte, el gestor de expedientes electrónicos municipal no permite deslindar rápidamente los expedientes urbanísticos, sino que hay que hacer una labor exhaustiva para individualizarlos. De idéntica manera, disociar los datos de carácter personal en todos y cada uno de los expedientes urbanísticos implicaría 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, por último, señalar que la mayor parte de la actividad urbanística desarrollada en el Ayuntamiento implica la realización de actos reglados, tales como el otorgamiento de licencias, imposición de sanciones por incumplimiento de la normativa, etc., es decir, verificación del cumplimiento de la normativa vigente, (normativa cuyo conocimiento y acceso es de carácter público), lo que deja escaso margen a la discrecionalidad y mucho menos a la*



*arbitrariedad, por lo que difícilmente puede entenderse que la solicitud de información esté justificada con la finalidad de la Ley fundamentada en el interés legítimo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos, o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas».*

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El artículo 36 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) 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 Villamayor de Gállego, en virtud del artículo 4.1.c) de la Ley 8/2015.

**SEGUNDO.-** En cuanto al fondo de la reclamación, 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 —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.

Se solicita el acceso a expedientes urbanísticos (*«copia de los expedientes urbanísticos resueltos a lo largo del año 2019 o bien, si fuera menos gravoso para la actividad ordinaria del Ayuntamiento, copia de los informes técnico y jurídico y de la resolución de cada expediente urbanístico resuelto a lo largo de 2019»*). El carácter de información pública de los documentos que integran los expedientes en los procedimientos urbanísticos fue examinado con especial detalle en el Informe 5/2020, de 19 de octubre, de este Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante, Informe 5/2020 CTAR), a cuyas consideraciones y conclusiones nos remitimos, accesible en [https://transparencia.aragon.es/sites/default/files/documents/informe\\_5\\_2020\\_ctar.pdf](https://transparencia.aragon.es/sites/default/files/documents/informe_5_2020_ctar.pdf) que cita, por todas, la Resolución 18/2017, de 27 de julio, del CTAR, cuyo 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»*.

En este sentido, el Informe del CTAR recuerda también 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».*

En definitiva, la información interesada —y por cuyo acceso se ha sustanciado este procedimiento de reclamación ante el CTAR—, constituye información pública a la vista de la definición contenida en el artículo 13 de la Ley 19/2013 reproducido más arriba, y 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, cuestión que pasamos a analizar a continuación.

**TERCERO.-** En cuanto al carácter abusivo de la solicitud y la posible concurrencia de la causa de inadmisión prevista tanto en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, como en el artículo 30.1.e) de la Ley 8/2015, referida a las solicitudes «*manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*», el CTBG adoptó el Criterio CI/003/2016, de 14 de julio de 2016, para concluir:

*«De este modo 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 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, esto 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 del ejercicio de un derecho".*

*-Cuando, de ser atendida, requiriera 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 sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

*2. Se considera 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 responsable 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».*

A tenor de lo expuesto, no se considera —al contrario de lo mantenido por el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego en su Resolución— que la solicitud sea a priori abusiva, pues se trata de una petición que se circunscribe a los procedimientos urbanísticos tramitados durante un periodo temporal determinado (año 2019) por ese Ayuntamiento, sin que este Consejo haya podido apreciar —ni el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego probar— que la referida solicitud incurra en una desviación de la finalidad propia del ejercicio del derecho de acceso a la información en los términos en los que el preámbulo de la Ley 19/2013 lo configura.



Es cierto que este Consejo de Transparencia es conocedor que el solicitante —o la Asociación ACODAP de la que forma parte—, ha planteado numerosas solicitudes de información pública, con idéntico o similar contenido a la que ahora se resuelve, frente a la actuación de Ayuntamientos de Castilla-La Mancha, Castilla y León, la Comunidad de Madrid o La Rioja. De hecho, con la misma fecha con la que se adopta esta Resolución, se ha adoptado otra, la Resolución 50/2021, en la que se concluye el carácter abusivo de la solicitud y se desestima la reclamación atendiendo a las circunstancias del caso concreto (en especial, el periodo de tiempo solicitado).

Sin embargo, en este caso, se considera que no resulta suficientemente probado que se pueda considerar abusiva la solicitud que da origen a esta reclamación. En primer lugar, no consta que el reclamante haya presentado multitud de solicitudes al Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, que comprometan la gestión ordinaria de los servicios públicos que presta. En segundo lugar, la solicitud no tiene un carácter indiscriminado, como ha sucedido en otros casos analizados ya por los Comisionados de Transparencia, sino que se solicita información sobre un año concreto; información, además, como luego se señalará, que puede ser objeto de acotación.

En conclusión, al circunscribirse la petición a un año (2019) y limitarse a la copia de los informes técnico y jurídico y de la resolución de cada expediente urbanístico no concurre en la solicitud, a juicio de este Consejo, el carácter abusivo.

En cuanto a una pretendida falta de motivación de la solicitud hay que recordar que la normativa de transparencia reconoce a cualquier



persona —física o jurídica— la titularidad del derecho encaminado a posibilitar la participación ciudadana y el control del ejercicio del poder, sin necesidad de acreditar interés alguno ni motivar la solicitud.

**CUARTO.-** Acude también el Ayuntamiento para no atender la solicitud a la falta de especificación del tipo de expediente urbanístico al que se pretende acceder, aun cuando a juicio de este Consejo es claro que se refiere a todos los resueltos en un año determinado, el 2019.

En todo caso, si efectivamente la solicitud ofrecía dudas al Ayuntamiento sobre los expedientes a los que se refería, lo adecuado hubiera sido acudir a la previsión contenida en el artículo 29 e) de la Ley 8/2015, que entre las normas procedimentales relativas al derecho de acceso, dispone *«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»*. En consecuencia, desde el Ayuntamiento podría haberse solicitado aclaración respecto a los expedientes a los que la información solicitada se refería, con el fin de dar una respuesta ajustada a lo requerido.

**QUINTO.-** Procede ahora aclarar otra de las cuestiones que plantea el acceso a la documentación demandada, como es la posible aplicación de límites derivados de la afección a datos personales.

En este sentido, 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 conllevasen 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».*



Se trata de una cuestión que también fue abordada con detalle en el Informe 5/2020 CTAR, que en su Fundamento de Derecho Sexto señala: *«(...) 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».*

De este modo, el Informe 5/2020 CTAR distingue, a efectos de la aplicación de los límites establecidos en el citado artículo 15 de la Ley 19/2013, entre el acceso a procedimientos urbanísticos de naturaleza sancionadora —cuyo régimen es más restrictivo— y el acceso al resto de procedimientos urbanísticos, —entre los que se incluyen los procedimientos de protección de la legalidad urbanística— que no requeriría el consentimiento expreso del afectado, salvo que estuviéramos en presencia de datos personales especialmente protegidos, si bien, incluso en este último caso —y al amparo de lo dispuesto en el artículo 15.4 de la Ley 19/2013— podría valorarse la



posibilidad de permitir el acceso *«previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas»*, en cuyo caso no sería necesario aquel consentimiento.

**SEXTO.-** Alude el Ayuntamiento a la insuficiencia de medios personales y materiales para atender a lo solicitado. En este sentido, como ya señaló este Consejo en su Resolución 16/2020, de 15 de junio, *«las normas de transparencia, tanto la Ley 19/2013, como la Ley 8/2015, imponen una serie de obligaciones en materia de publicidad activa y de atención del derecho de acceso que deben ser cumplidas y que no dependen de la voluntad del sujeto obligado»*, añadiendo que *«Es cierto que tanto la Ley 19/2013 como la Ley 8/2015 han impuesto nuevas y numerosas exigencias a los sujetos obligados (...). Estas nuevas obligaciones encuentran su justificación, tal como expone el Preámbulo de Ley 19/2013, en la necesidad de que los ciudadanos conozcan "cómo se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones". Aunque es comprensible que el cumplimiento de estas nuevas previsiones, tanto la publicidad activa como la garantía del derecho de acceso, genera un trabajo adicional para el conjunto de medios de los que disponen los sujetos obligados, ello no puede constituir un límite insalvable, si no responde estrictamente a las causas de inadmisión o denegación establecidas expresamente en la Ley. Escasez de medios a los que tampoco es ajeno este Consejo de Transparencia de Aragón, lo que determina el retraso en la resolución de las reclamaciones y denuncias que se le plantean»*.



En todo caso, de las alegaciones del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego se concluye que un municipio de 2.745 habitantes (datos INE 2020), cuenta con medios personales limitados para atender este tipo de solicitudes, que requieren de un tratamiento que puede llevar a paralizar el resto de la gestión para suministrar la información solicitada, impidiendo de este modo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado.

Por esta razón, y con el objetivo de no entorpecer los servicios públicos que presta el Ayuntamiento, se considera adecuado que sea el Ayuntamiento de Villamayor de Gallego el que, basándose en criterios de proporcionalidad y con la suficiente justificación, determine el número de informes técnicos y jurídicos, correspondientes a 2019, que es razonable suministrar, de manera que no se comprometa la gestión de los servicios públicos que tenga encomendados. A tal fin el reclamante podrá concretar, de ese número limitado de informes, los expedientes a los que quiere acceder.

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 la reclamación presentada por                    respecto a la información pública solicitada y reconocer el derecho a acceder a la información demandada, en los términos establecidos en los Fundamentos de Derecho Quinto y Sexto de esta Resolución.

**SEGUNDO.-** Instar al Ayuntamiento de Villamayor de Gállego a que:

- a) de manera inmediata y motivada determine el número de informes técnicos y jurídicos, correspondientes a 2019, que es razonable suministrar.
- b) permita al reclamante concretar, de ese número limitado de informes, los expedientes a los que quiere acceder.
- c) proporcione al reclamante la información solicitada y no entregada, en el plazo máximo de un mes desde la concreción, y acredite ante este Consejo de Transparencia de Aragón el envío al reclamante de la referida información.

**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**