



## **Reclamación 4/2019**

**Resolución 8/2020, de 17 de febrero, 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 las actuaciones del Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina respecto al acceso a la información pública solicitada.**

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

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

**PRIMERO.-** El 26 de noviembre de 2018, D. \_\_\_\_\_, presentó una solicitud de información pública al Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina (Zaragoza), en la que pedía *«consultar los expedientes urbanísticos en todo lo concerniente a Junta de compensación, reparcelación, urbanización o cualquier otra figura urbanística que les afecte, de las Unidades de Ejecución número siete y quince del Plan General de Ordenación Urbana de la Almunia de Doña Godina»*.

Ante la falta de contestación, el 11 de diciembre de 2018 el solicitante presentó una queja ante ese Ayuntamiento.



**SEGUNDO.-** El 12 de diciembre de 2018, por Decreto de la Alcaldía nº 1647, se adopta Resolución en la que en síntesis se acuerda:

1. Con respecto a la solicitud de información pública en relación a los expedientes urbanísticos UE-15 y UE-7, señalan que el primero se encuentra cerrado y el segundo en trámite, y que el solicitante no ostenta la condición de interesado en ninguno de ellos.
2. Que el artículo 105 apartado b) de la Constitución Española proclama el derecho de acceso a los archivos y registros públicos al señalar que la Ley regulará: «[...] b) *El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*».
3. Asimismo, el artículo 13 apartado d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (en adelante Ley 39/2015) establece que: «*Quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos: «d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico*».
4. Por otra parte, el artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública, Buen Gobierno (en adelante Ley 19/2013) y el resto del Ordenamiento Jurídico señala que «*Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos*



*previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley». Seguidamente el artículo 13 de la citada Ley define como 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».*

5. No obstante, la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 determina que *«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».*
6. Respecto a la aplicación de la normativa, el Ayuntamiento analiza primero el expediente UE-N15 que se encuentra cerrado, por lo que interpretando *a sensu* contrario la citada Disposición Adicional, concluye que el acceso al expediente seguirá las normas previstas en la Ley 19/2013 y no en la Ley 39/2015.
7. Se afirma que, dado que la información solicitada no incluye el tratamiento de ningún dato incluido dentro de las categorías especiales de datos personales previstas en el artículo 9 apartado 1 del Reglamento 2016/679 y que el interés público prevalecería sobre los derechos de los afectados, siguiendo los criterios de ponderación enunciados en el apartado 3 del artículo 15 de la Ley 19/2013, la concesión del derecho de acceso no vulneraría el derecho a la protección de datos de carácter personal, siempre que se disocien los datos personales



de forma que no pueda identificarse a las personas afectadas. Asimismo, se observa que no concurren causas de inadmisión en este caso.

8. Que, respecto al expediente urbanístico UE-N7, éste aún está en trámite, y, dado que el solicitante no ostenta la condición de interesado en el procedimiento administrativo al que solicita acceder, implica que no se pueda aplicar lo previsto en la Disposición Adicional citada, es decir, el derecho de acceso seguirá lo previsto en la normativa sobre transparencia, no lo señalado para el procedimiento administrativo común. Si bien el espíritu de la norma es generalizar el acceso de todos los ciudadanos a los documentos públicos en aras de salvaguardar el principio de transparencia, el Ayuntamiento considera que no se puede reconocer el derecho de acceso a los documentos públicos respecto de expedientes en trámite en los que no se es interesado. Afirma que esta premisa se refuerza por la doctrina fijada por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP) que establece que las personas interesadas en un procedimiento administrativo en trámite tienen derecho a las garantías de procedimiento y a la reclamación ante la GAIP, en relación con sus solicitudes de información incluida en el expediente correspondiente; sin embargo, en virtud de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 en estos casos *«la posición jurídica que corresponde a las personas interesadas en un procedimiento administrativo, en relación con el acceso a la información pública que lo integra, se define no tanto por el régimen jurídico aplicable al derecho de acceso a la información pública*



*sino por los derechos de mayor intensidad de acceso al expediente que les reconoce la legislación de procedimiento administrativo».*

9. Argumentan que *«lo que establece esta disposición es que la posición jurídica que corresponde a las personas interesadas en un procedimiento administrativo, en relación con el acceso a la información pública que lo integra, se define no tanto por el régimen jurídico aplicable al derecho de acceso a la información pública, sino por los derechos de mayor intensidad de acceso al expediente que les reconoce la legislación de procedimiento administrativo».* Por ello, como se trata de un procedimiento administrativo que se rige por lo dispuesto en la Ley 39/2015, no se pueden equiparar los derechos del no interesado a los que se reconocen al interesado dentro del marco del procedimiento administrativo, motivo por el que se deniega el acceso.

**TERCERO.-** El 17 de diciembre de 2018, el solicitante interpuso recurso de reposición contra el citado Decreto, por entender que el mismo es parcialmente contrario a derecho.

**CUARTO.-** El 25 de enero de 2019, el solicitante presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) contra el Decreto de la Alcaldía nº 1647, en la parte que deniega el acceso al expediente urbanístico de la UE-N7 del Plan General de Ordenación Urbana de La Almunia de Doña Godina, en la que argumenta, en síntesis, lo siguiente:



- Que discrepa en lo que respecta a la apreciación de que no es interesado en el procedimiento, ya que lo único que se pretende comprobar es la adecuación de la actuación de la Administración a la normativa. Acude a un escrito del Defensor del Pueblo que dice: *«Existe una abundante jurisprudencia que sostiene que el ejercicio de la acción pública se reconoce a favor de los ciudadanos, incluidas tanto las personas físicas como las jurídicas, y que no se requiere una especial legitimación, como puede ser la derivada de un título de propiedad; de manera que la acción de los ciudadanos que instan poner en marcha un proceso, es lícita y ajustada a Derecho aunque sólo se invoque el interés de cualquier ciudadano en la preservación de la legalidad urbanística, aún sin pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada. En suma, el derecho de información, genéricamente referido a cualquier actuación administrativa, tiene especial relevancia en el derecho urbanístico, donde el control de la observancia de la legalidad, así como la de los planes y demás instrumentos de ordenación y de gestión urbanística, puede ser instada por cualquier ciudadano, conforme al artículo 4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008). En los expedientes urbanísticos todas las personas disponen de la condición de interesadas sin necesidad de acreditar legitimación especial. En lo relativo al suelo y al urbanismo este derecho a la información y al acceso a los expedientes está directamente relacionado con la acción pública, que faculta para actuar a cualquier ciudadano o grupo sin necesidad de acreditar interés directo para asegurar*



*el cumplimiento de la legalidad. Ello implica que disponen del derecho de acceso y de obtener copia de los expedientes administrativos en cualquier momento de su tramitación (artículo 35.a de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) o de los documentos que forman parte de expedientes concluidos. No es causa válida de denegación de acceso a la información la expresada genéricamente como "afectar a derechos e intereses legítimos de terceros, propietarios de edificios y titulares de actividades..."».*

- Que en la actuación de 3 de agosto de 2018 el Defensor del Pueblo reitera esta argumentación.
- Que de igual forma el CTAR en su resolución 18/2017, de 27 de julio, manifiesta: *«Respecto al acceso a la información solicitada, ésta se refiere a actuaciones realizadas por el Ayuntamiento de Benasque en el ámbito urbanístico, concretamente, actos de la entidad local que han permitido la ampliación de la superficie de una parcela, así como la normativa que ampara su edificabilidad. Teniendo en cuenta que la información solicitada se considera información pública, es evidente el reconocimiento del derecho de acceso de los reclamantes, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 19/2013, en relación con el 13 de la misma Ley, "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 c) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley". En el mismo sentido, la Ley 8/2015 en su artículo 25 determina "Todas las personas, tanto a título individual y en su propio nombre, como*



*en nombre y representación de las personas jurídicas legalmente constituidas, tienen derecho 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 Buen Gobierno Estatal en su resolución 15/2016. 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 planteamiento reguladores de la actividad urbanística".*

*-Así lo han reconocido algunos Comisionados de la 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.*

*-En el mismo sentido se ha pronunciado la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública – Comisionado de la 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 (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 Contencioso- 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 el mismo sentido se manifiesta en su Resolución 25/2017, de 6 de noviembre de 2017».*

- Concluye sus alegaciones manifestando que la afirmación de que "no es persona interesada" es un argumento que está totalmente desvirtuado, tanto por la legislación, como por las numerosas resoluciones de los Tribunales, del Defensor del Pueblo y de los Consejos de Transparencia de numerosas Comunidades, incluido el Consejo de Transparencia de Aragón, ya que como se ha puesto de manifiesto, en los expedientes urbanísticos todas las personas disponen de la condición de interesadas sin necesidad de acreditar legitimación especial.
- De la misma forma, entiende que queda desvirtuado el argumento de que el expediente solicitado se encuentra en tramitación, toda vez que el reconocimiento de la condición de persona interesada sin necesidad de acreditar legitimación especial, tal y como ha quedado patente, implica que se dispone del derecho de acceso y de obtener copia de los expedientes administrativos en cualquier momento de su tramitación (artículo 35.a de la Ley 30/1992) o de los documentos que forman parte de expedientes concluidos (artículo 37.8).



Por todo ello, solicita se tenga por interpuesta reclamación contra la desestimación del recurso de reposición interpuesto contra el Decreto nº 1647 en la parte que desestima el acceso al expediente urbanístico de la Unidad de Ejecución nº 7 del Plan General de Ordenación Urbana de La Almunia de Doña Godina.

**QUINTO.-** El 28 de enero de 2019, el CTAR solicitó al Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina que informara acerca de los fundamentos de la resolución adoptada y realizara las alegaciones oportunas respecto al objeto de la reclamación. Hasta la fecha no se tiene constancia de la remisión del informe, aun cuando el solicitante ha remitido a este Consejo, como anexos a sus sucesivos escritos, todas las actuaciones realizadas por la entidad local.

**SEXTO.-** El 1 de febrero de 2019 se notificó al interesado el Decreto nº 139 de la Alcaldía, de 30 de enero, en el que se estima el recurso de reposición interpuesto y en el que se acuerda:

*«Que la resolución objeto de recurso motivaba la desestimación de la solicitud de acceso en la consideración de que la documentación solicitada se integra en un expediente que aún se encuentra en tramitación y en el que el solicitante no tiene la consideración de interesado.*

*Que las consideraciones efectuadas en la citada resolución y en el informe que le sirve de base parten del error de considerar que el expediente relativo a la reparcelación de la Unidad de Ejecución nº 7 se encuentra en trámite.*



*El proyecto de reparcelación de la referida unidad se encuentra en trámite. El proyecto de reparcelación de la referida unidad se encuentra pendiente de inscripción en el Registro de la Propiedad, pero la tramitación administrativa de dicho instrumento de gestión urbanística había concluido en la fecha de la solicitud formulada por D. .*

*Se comparten, por otro lado, las consideraciones efectuadas por el recurrente en cuanto a la naturaleza pública de la acción en materia de urbanismo, y las consecuencias de dicha naturaleza en relación con el acceso a la información administrativa en este sector de la actuación administrativa; sin que el hecho de que los expedientes se encuentren en trámite pueda servir de fundamento para denegar el acceso a la información.*

*Adicionalmente se ha de indicar que los expedientes objeto de la solicitud de acceso se encuentran incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que transpone las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE».*

Por todo ello estiman el recurso interpuesto por el reclamante, si bien el acceso a la documentación solicitada lo circunscribe, en lo que se refiere al expediente relativo a la aprobación del proyecto de reparcelación, a los informes obrantes del expediente.

Asimismo, se indica que en el supuesto de que el solicitante desee acceder al proyecto de reparcelación en el que se describen las parcelas aportadas y resultantes, en la medida en que dicha



descripción incluye datos de carácter personal de los titulares de dichas parcelas, sin que sea posible disociar dichos datos, al tratarse de un documento original y diligenciado, deberá abonar la tasa correspondiente a la expedición de las copias precisas para disociar la información indicada.

**SÉPTIMO.-** El 28 de febrero de 2019 el interesado amplía la reclamación ante el CTAR, en el siguiente sentido:

- Que en el punto SEGUNDO del Decreto nº 139 se indica que la consulta se efectuará, *«previa concertación de la correspondiente cita previa, bajo la supervisión del personal municipal designado al efecto, a fin de garantizar la protección de aquellos datos que puedan afectar a la intimidad de las personas»*.

Afirma el reclamante que, solicitada la cita previa, no se le concede, ya *«que no sabían cuándo se podría acceder a lo solicitado»*, lo que deja de facto sin efecto el Decreto por el que se concede el acceso.

- Que, en el punto TERCERO del Decreto, se indica que *«En el supuesto que desee acceder al proyecto de reparcelación en que se describen las parcelas aportadas y resultantes, el solicitante deberá abonar con carácter previo la tasa de expedición de documentos administrativos, al ser necesaria la transposición de la información a fin de disociar los datos personales contenidos en dicho documento»*.



- *Que «el 1 de febrero de 2019 se cursa por parte del interesado queja al Excmo. Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina en la que se pone de manifiesto que a pesar del contenido del Decreto nº 139 no se nos da cita para el acceso a la documentación solicitada e igualmente que en lo que se refiere al proyecto de reparcelación y a la exigencia de tasas para el acceso a la documentación del mismo nos parece contrario a derecho, ya que entre otras consideraciones no consta ninguna ordenanza municipal que recoja tal exigencia y que estimamos que las citadas tasas en su caso, serán de aplicación sobre los documentos sobre los que se solicite copia ya que en este momento únicamente se está solicitando el acceso al expediente».*
  
- *Pone de manifiesto «que no cree que haya que disociar nada de una documentación que en el Registro de la Propiedad puede consultarse completa, y sin ningún tipo de restricción y que nos parece incongruente que cuando se nos concedió el acceso a la documentación de la Unidad de Ejecución número 15 los datos que ahora pretenden disociar fuesen públicos y pudieron ser consultados sin ningún tipo de restricción y que para consultar la documentación de la Unidad de Ejecución número 7 los datos del proyecto de reparcelación tengan que ser disociados, máxime que como hemos indicado, esos mismos datos pueden consultarse en otras instituciones, e igualmente, que el que solicita el acceso tenga que pagar tasas por una disociación que no solicita».*



- *Que hasta la fecha no se ha recibido contestación a la queja cursada y que a pesar del contenido del Decreto nº 139 seguimos sin poder acceder a la documentación solicitada».*

## **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 La Almunia de Doña Godina.

**SEGUNDO.-** 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 (Junta de compensación, reparcelación, urbanización o cualquier otra figura urbanística que les afecte) de Unidades de Ejecución del Plan General de Ordenación Urbana de La Almunia de Doña Godina, por lo que constituye información pública en los términos expuestos, como ya ha declarado este Consejo en anteriores resoluciones (por todas, Resolución 18/2017, de 27 de julio).

**TERCERO.-** Antes de entrar a analizar el fondo de la pretensión, es preciso realizar algunas consideraciones sobre la tramitación de la solicitud de derecho de acceso presentada el 26 de noviembre de 2018. Hay que recordar, en este punto, que las reglas generales del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública se contienen en los artículos 29 y 31 de la Ley 8/2015. 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».*



De los antecedentes obrantes en el expediente, se concluye que el Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina no remitió al solicitante la comunicación previa, aunque sí dio respuesta a su solicitud dentro del plazo previsto por la Ley 8/2015 —Decreto de Alcaldía nº 1647/2018—, concediendo acceso al expediente en el que se sustancia el procedimiento urbanístico relativo a la Unidad de Ejecución número 15 del PGOU y denegando, motivadamente, el acceso en lo referente a la Unidad de Ejecución número 7. Posteriormente estimó el recurso de reposición interpuesto frente al Decreto de Alcaldía nº 1647/2018, reconociendo el acceso también a la Unidad de Ejecución número 7, circunscrita a los informes técnicos obrantes en el expediente y exigiendo el pago previo de una tasa en el caso de querer acceder al proyecto de reparcelación (justificada en la expedición de copias para disociar los datos de carácter personal de los propietarios de las parcelas).

Las normas que se acaban de reproducir (artículos 29 y 31 de la Ley 8/2015) constituyen una garantía para el solicitante, ya que le permiten conocer la fecha de recepción de su petición, así como los plazos de resolución e impugnación. 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. Lo que se significa para que sea tenido en cuenta en próximas actuaciones.

**CUARTO.-** Respecto al fondo de la reclamación, gran parte de las controversias suscitadas por la inicial solicitud de acceso han quedado resueltas durante la tramitación, al reconocer adecuadamente el Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina el derecho al acceso a



la documentación de ambas Unidades de Ejecución, con independencia tanto de la condición de interesado del solicitante como de encontrarse, o no, finalizado el procedimiento urbanístico.

Ello no obstante, este Consejo de Transparencia considera necesario insistir, aunque sea de manera sintética, en su posición respecto a alguna de las cuestiones controvertidas en esta reclamación, con fines sobretodo didácticos:

- a) El régimen jurídico aplicable al acceso a los expedientes urbanísticos se contiene en las Leyes de Transparencia aplicables en nuestra Comunidad Autónoma (Ley 19/2013 y Ley 8/2015); en la de protección de datos de carácter personal (Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales –en adelante Ley orgánica 3/2018-); en la de procedimiento administrativo (Ley 39/2015); Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre; y Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón.
- b) 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; Resolución 19/2017, de 15 de marzo del Comisionado de Transparencia de Castilla y León; o Resolución 143/2016, de 4 de octubre de la GAIP. En todas se concluye



que 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.

- c) El acceso a la información en esta materia, como a todas las demás, encuentra sus límites en las previsiones contenidas en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, 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.
- d) Excepto que se trate del acceso a expedientes de procedimientos urbanísticos sancionadores —en los que sería de aplicación el límite del artículo 15.1 2º párrafo de la Ley 19/2013 si se trata de personas físicas y, si se justifica que el acceso a la información puede perjudicar efectivamente la prevención, investigación y sanción de una infracción, el previsto en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013— el acceso a procedimientos de planeamiento urbanístico, de gestión urbanística o de protección de la legalidad urbanística prevalece sobre la protección de datos personales no especialmente protegidos. 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) declaran que el carácter público del urbanismo y la trascendencia de los intereses que afecta, determinan que el acceso a las licencias y a otros expedientes en este ámbito sean de especial relevancia y deban prevalecer sobre la protección de datos personales no especialmente protegidos, como sería el supuesto que ha dado origen a esta reclamación.

- e) 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 LRJPAC, 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 LRJPAC 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.



f) Cuestión distinta es el régimen jurídico aplicable en función de si quien solicita el acceso es o no interesado en el procedimiento, atendiendo al contenido de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013. Así, 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).

**QUINTO.-** Alega el Ayuntamiento, para limitar el acceso al proyecto de reparcelación de la Unidad de Ejecución nº 7 del PGOU, que contiene datos de carácter personal de los propietarios de las parcelas, que deben protegerse y disociarse por afectar a la intimidad de las personas. Se acude, aun cuando no de forma explícita, al límite previsto en el artículo 15 de la Ley 19/2013.

Efectivamente la Ley 19/2013 en su artículo 15 prevé expresamente la protección de datos de carácter personal como límite al derecho de acceso, pero al igual que ocurre con los límites establecidos en el artículo 14, éste límite no opera automáticamente y siempre de la misma forma. El precepto establece:

*«1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley*



*Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, 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 especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél 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 estos efectos, en un procedimiento urbanístico los datos personales no son especialmente protegidos por la normativa de protección de datos —o categorías especiales de datos personales en la nueva terminología del Reglamento general de protección de datos y de la



Ley orgánica 3/2018— dado que no se refieren al origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, la afiliación sindical, el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud, datos relativos a la vida sexual o las orientaciones sexuales de una persona física, o comisión de infracciones penales o administrativas.

Como acaba de señalarse, el carácter público del urbanismo y la trascendencia de los intereses que afecta, determinan que el acceso a las licencias y a otros expedientes en este ámbito sean de especial relevancia y deban prevalecer sobre la protección de datos personales no especialmente protegidos.

Es decir, los datos personales de personas físicas que aparezcan en el proyecto de reparcelación —los de personas jurídicas no están sometidos a tal protección— serán meramente identificativos, en ningún caso datos especialmente protegidos. Además, los datos de la dirección de las fincas y de su titularidad ya son públicos, al constar en el Registro de la propiedad, aunque para ello es preciso que se pida y pague al menos una nota simple a este Registro (de manera presencial o a través de los medios telemáticos existentes).

En definitiva, debe estimarse la pretensión del reclamante de poder acceder a los documentos que integran el procedimiento urbanístico relativo a la Unidad de Ejecución número siete del PGOU de La Almunia de Doña Godina, sin disociación de datos de carácter personal.



**SEXTO.-** Resta únicamente por analizar la controversia sobre la forma de acceder a la documentación y la procedencia del cobro de una tasa para el ejercicio del derecho.

En todos los documentos presentados, el solicitante requiere la consulta de los expedientes, no la obtención de copias de éstos. Este acceso "*in situ*" a la documentación está previsto como forma de acceso en la Ley 8/2015 (artículo 33.2) y parece totalmente coherente con el volumen de la información a consultar. Comoquiera que no es preciso disociar ningún dato de carácter personal, como acaba de argumentarse, el acceso a la documentación debe facilitarse por el Ayuntamiento de manera inmediata.

En cuanto a la exigencia del abono de una tasa con carácter previo al acceso a la documentación, hay que recordar que el principio de gratuidad se recoge en el artículo 2 de la Ley 8/2015 entre los principios esenciales que deben atenderse para hacer efectiva la implantación del gobierno abierto. En concreto, el apartado s) prevé:

*«s) El principio de gratuidad, en cuya virtud el acceso a la información y las solicitudes de acceso serán gratuitos, sin perjuicio de las exacciones que puedan establecerse por la expedición de copias o soportes».*

Asimismo, el artículo 33.3 de la Ley 8/2015 establece respecto a la formalización del acceso a la información:

*«Como regla general, el acceso a la información será gratuito. La expedición de copias y la transposición a formatos diferentes al original en que se contenga la información podrá someterse al pago*



*de una cantidad, que no exceda del coste real de reproducción y distribución. Para el establecimiento de exacciones, se estará a lo previsto en la legislación de tasas y precios públicos autonómica o local que corresponda».*

En definitiva, la Ley 8/2015 impone con carácter general la gratuidad respecto al acceso a la información, sin perjuicio de que, en determinados casos, cuando deban expedirse copias o la información deba trasladarse a otros formatos, pueda exigirse el pago de una tasa. Ahora bien, el citado artículo establece explícitamente un límite a estas tasas, el coste real de reproducción y distribución.

En similares términos el artículo 22.4 de la Ley 19/2013 establece que *«el acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable».*

En el Decreto nº 139 de Alcaldía, por el que se estima parcialmente el recurso de reposición interpuesto por el solicitante, se acuerda:

*«TERCERO.- En el supuesto de que desee acceder al proyecto de reparcelación en el que se describen las parcelas aportadas y resultantes, el solicitante deberá con carácter previo la tasa de expedición de documentos administrativos, al ser necesaria la transposición de la información a fin de disociar los datos personales contenidos en dicho documento».*



Aun cuando la copia de un volumen importante de documentos sí podría dar lugar al devengo de una tasa que cubra el coste real de reproducción, no es ésta la forma de acceso pedida por el solicitante, que requiere la consulta "in situ" que no puede originar, en ningún caso, el cobro de una tasa.

No debe olvidarse que las normas de transparencia, tanto la Ley 19/2013 como la Ley 8/2015, han venido a imponer nuevas obligaciones a las Administraciones Públicas, entre las que se encuentran las Administraciones Locales, lo que conlleva la realización de actividades por parte de los empleados públicos que se encuentran vinculadas a estas nuevas obligaciones. En concreto, en lo que respecta al derecho de acceso, la búsqueda y extracción de la información solicitada. Estas tareas, a partir de la entrada en vigor de las normas de transparencia, se insertan en el funcionamiento normal de las Administraciones Públicas, salvo en aquellos supuestos en que concurra alguna de las causas de inadmisión expresamente previstas. En consecuencia, la exigencia de una tasa por el acceso a una información o documento no solamente es contraria al principio de gratuidad ya referido, sino que se opone a la finalidad de estas normas. Tal como se expresa en el Preámbulo de la Ley 8/2015 «...*la transparencia en la gestión pública es una condición necesaria del gobierno abierto. Permite a los ciudadanos y las ciudadanas conocer de la gestión de los asuntos públicos y formarse una opinión informada sobre los mismos. Con ello podrán participar de manera más eficaz en las decisiones que les atañen, controlar y exigir cuentas, lo que contribuye a reducir la arbitrariedad y la opacidad e incrementa la legitimidad de los poderes públicos. Además, la*



*transparencia permite la reutilización de la información del sector público para impulsar la innovación y el desarrollo económico».*

Por todo ello, debe estimarse la pretensión del reclamante respecto al derecho de acceso a la documentación urbanística solicitada de manera gratuita.

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 D. \_\_\_\_\_, frente a las actuaciones del Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina, reconociendo el derecho de acceso a la información demandada en los términos explicitados en los Fundamentos de Derecho Quinto y Sexto de esta Resolución.

**SEGUNDO.-** Instar al Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina a que, de manera inmediata, concierte con el reclamante la cita previa para la consulta de la documentación solicitada y a acreditar a este Consejo de Transparencia de Aragón la verificación de esta consulta.

**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 y del Ayuntamiento de La



Almunia de Doña Godina, 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**