



RESOLUCIÓN 728/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

| | |
|---------------------------------|---|
| Reclamación | 144/2024 |
| Persona reclamante | XXX |
| Entidad reclamada | Ayuntamiento de Lebrija |
| Artículos | 2 a) y 7 c) LTPA; 12 y 18.1. c) LTAIBG |
| Normativa y abreviaturas | Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). |

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 5 de febrero de 2024, la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 15 de febrero de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

“PRIMERO.- Se me remita la información de que tipo de procedimientos / controles administrativos explícitos / ordenanzas municipales de concesión de licencias/formularios /herramientas de control urbanístico, etc, que con motivo de la concesión de las correspondientes licencias de edificación en los inmuebles que se incluyen dentro del ámbito del PEPCH, se hayan establecido para el control de los límites estructurales del PGOU, tanto del incremento de la edificabilidad como del número máximo de viviendas , que se hayan producido en el ámbito del PEPCH desde su entrada en vigor. Todo ello de acuerdo con los valores límites establecidos en el apartado 4.5 de la Memoria de Ordenación y Protección.

SEGUNDO.- Se me certifique el incremento de edificabilidad consumido ,así como el aumento del número de viviendas respecto del existente con anterioridad a la entrada en vigor del PEPCH , en las licencias otorgadas al amparo de dicho Plan Especial de Protección, respecto de los límites estructurales del PGOU para su ámbito y cuantificados en el apartado 4.5 de la Memoria de Ordenación y Protección del PEPCH.”

2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.





Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 16 de febrero de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 16 de febrero de 2024 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 10 de abril de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye la notificación realizada al reclamante el 3 de abril de 2024 de la Resolución de Alcaldía n.º 1312/2024 , de 2 de abril de 2024 , con el siguiente contenido:

“ACCESO A INFORMACIÓN SOBRE CONTROLES ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE LICENCIAS EN EL ÁMBITO DEL PEPCH Y SOBRE LOS INCREMENTOS DE EDIFICABILIDAD CONSUMIDOS ATENDIENDO A LAS LICENCIAS EN EL CITADO ÁMBITO DEL PEPCH.

Solicitada por D [nombre y apellidos] documentación con fecha 15 de febrero de 2023 y n.º de registro de entrada 1846; solicitud que se sintetiza en las siguientes dos peticiones:

«PRIMERO.- Se me remita la información de que tipo de procedimientos/controles administrativos explícitos/ordenanzas municipales de concesión de licencias/formularios/herramientas de control urbanístico, etc, que con motivo de la concesión de las correspondientes licencias de edificación en los inmuebles que se incluyen dentro del ámbito del PEPCH, se hayan establecido para el control de los límites estructurales del PGOU, tanto del incremento de la edificabilidad como del número máximo de viviendas, que se hayan producido en el ámbito del PEPCH desde su entrada en vigor. Todo ello de acuerdo con los valores límites establecidos en el apartado 4.5 de la Memoria de Ordenación y Protección.

SEGUNDO.- Se me certifique el incremento de edificabilidad consumido ,así como el aumento del número de viviendas respecto del existente con anterioridad a la entrada en vigor del PEPCH , en las licencias otorgadas al amparo de dicho Plan Especial de Protección, respecto de los límites estructurales del PGOU para su ámbito y cuantificados en el apartado 4.5 de la Memoria de Ordenación y Protección del PEPCH.»

Dictada Providencia de Alcaldía y emitido Informe Técnico con fecha 15 de marzo de 2024 e Informe de la Secretaría General con fecha 1 de abril de 2024.

Considerando que según la primera parte del Informe Técnico de fecha 15 de marzo de 2024:

«Analizada la solicitud, y con respecto a lo referenciado en torno a los procedimientos tramitados de licencias en el ámbito del Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico (PEPCH), y a tenor del planeamiento vigente, a todas las actuaciones que se tramitan en el ámbito del PEPCH, le es de aplicación las ordenanzas incorporadas al Plan Especial, ya referenciado, aprobado definitivamente, y que entró en vigor, tras la publicación de la citada ordenanza, en el BOP número 35, de fecha 12 de Febrero de 2019.

Se ha de indicar que este documento de protección fue impulsado en su tramitación por el Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento, por aquel entonces, D. [nombre y apellidos], y firmante de la solicitud de información.

Además, esta ordenanza, así como los restantes documentos del Plan Especial, están disponibles en el portal de transparencia del Ayuntamiento de Lebrija, desde su aprobación definitiva, pudien-



do acceder al documento mediante el siguiente enlace:
<https://transparencia.lebrija.es/es/transparencia/indicadores-de-transparencia/indicador/Modificaciones-aprobadasdel-PGOU-y-los-Planes-parciales-aprobados-00008/>

El Ayuntamiento tiene competencia para autorizar obras y actuaciones que se desarrollen y ejecuten en el ámbito del Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico y Catálogos, tras la delegación de competencias publicada en el BOJA número 150, de fecha 05 de mayo de 2021, por parte de la administración competente.»

Considerando que según el Informe de Secretaría de fecha 1 de abril de 2024 es aplicable la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.c) de la Ley 19/2013 en los siguientes términos:

«En relación a las causas de inadmisión señaladas, se aplicarán las siguientes reglas:

a) En el supuesto de que se inadmita la solicitud porque la información esté en curso de elaboración o publicación general, la denegación de información deberá especificar el órgano que elabora dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición.

b) Los informes preceptivos no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos.

c) Asimismo, no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente. A estos efectos debe tenerse en cuenta el Criterio Interpretativo 7/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, pues conforme a lo que se dice en la página 3, el supuesto a) de reelaboración consiste en elaborar expresamente para dar respuesta, utilizando varias fuentes de información. En este caso, a la vista del Informe Técnico de fecha 15 de marzo de 2024, la respuesta consistiría claramente en elaborar ex profeso los datos que solicita el particular. En este sentido el citado Informe afirma en sus dos últimos párrafos lo siguiente:

«Con respecto a la segunda cuestión que se aborda en la solicitud, tan solo exponer que la información que se requiere (incremento de edificabilidad y aumento de número de viviendas), no se dispone en el departamento de los datos que se solicitan. Es más, para la obtención de los mismos sería necesario el tratamiento previo de datos y la reelaboración de la información obrante en los expedientes tramitados en el ámbito de aplicación del PEPCH.

En este sentido, se precisaría de la formulación de un informe específico para dar respuesta a lo requerido, siendo necesario analizar, desarrollar y tratar los datos obrantes en cada uno de los expedientes tramitados, considerándose una tarea compleja que requiere de la participación de gran parte de los integrantes de la plantilla del área, donde se tramitan estos procedimientos, teniendo en cuenta el espacio temporal ya transcurrido desde el momento de la aprobación del instrumento de protección (2019).»

Lo anterior estaría en consonancia también con la jurisprudencia en esta materia que advierte que hay que justificar adecuadamente que la reelaboración supone un trabajo complejo y no simple. La STS de 3 de junio de 2022 (rec. 4116/2020):

«Cualquier pronunciamiento sobre las «causas de inadmisión» que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes «relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración») debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.



Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central nº 6 cuando señala: que en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer 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» (artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.»

Asimismo, la sentencia del TS de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) estableció como criterios jurisprudenciales a fin interpretar esa causa de inadmisión que:

«La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

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

A sensu contrario, cuando haya motivación suficiente es posible invocar la causa de inadmisión; lo que en el presente caso entendemos que sí consta atendiendo al informe técnico citado que ha señalado la dificultad de elaborar la información solicitada en la segunda petición.»

De conformidad con lo anteriormente expuesto y en virtud de las competencias establecidas artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local.

RESUELVO

Primero.- Conceder el acceso a la información solicitada en la primera petición del escrito de fecha 15 de febrero de 2023 y n.º de registro 1846 relativa a procedimientos/controles administrativos explícitos/ordenanzas municipales de concesión de licencias/formularios/herramientas de control urbanístico, etc, que con motivo de la concesión de las correspondientes licencias de edificación en los inmuebles que se incluyen dentro del ámbito del PEPCH, se hayan establecido para el control de los límites estructurales del PGOU, tanto del incremento de la edificabilidad como del número máximo de viviendas y considerar como tal acceso a la información solicitada el contenido de la primera parte del Informe Técnico de fecha 15 de marzo de 2024 anteriormente transcrito.



Segundo.- Inadmitir a trámite la segunda petición del escrito descrito en el apartado anterior relativa a la certificación del incremento de edificabilidad consumido, así como el aumento del número de viviendas respecto del existente con anterioridad a la entrada en vigor del PEPCH , en las licencias otorgadas al amparo de dicho Plan Especial de Protección, respecto de los límites estructurales del PGOU para su ámbito y cuantificados en el apartado 4.5 de la Memoria de Ordenación y Protección del PEPCH, dado que la misma se trata de información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración conforme al artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.”

3. El 8 de abril de 2024, el reclamante presenta ante la entidad reclamada escrito de alegaciones a la resolución recibida, en los siguientes términos:

“(…) En relación con la petición de información del apartado primero, como usted mismo entiende, no se solicita una información cuya respuesta sea por su parte la de redireccionarme a un enlace del Portal de Transparencia de Ayuntamiento de Lebrija donde figura el contenido del PEPCH.

No obstante, lo anterior le sitúo más explícitamente en la cuestión demandada.

En la Memoria de Ordenación del PEPCH y más concretamente en su apartado 4.5, se establece como determinaciones de carácter estructural, por un lado, un margen de crecimiento de la superficie edificada en el ámbito del BIC del Casco Histórico de 30.945,51 m² de techo, lo que supone un aumento del 6,99% respecto de la edificabilidad existente a la entrada en vigor del PEPCH y por otro un aumento del 9,59% de las viviendas preexistentes, lo que suponen 339 nuevas viviendas.

Para su mejor información, puesto que de su contestación se puede deducir que los Servicios Técnicos no le han dado la información correcta, le indico que los datos de edificabilidad, número de viviendas y otros datos del PEPCH, se obtuvieron mediante un Sistema de información Geográfico (SIG) de las bases de datos abiertas y publicas del Portal de Catastro.

En base a lo anterior, mi solicitud de información no era desde luego que usted me indicara el enlace del Portal de Transparencia del Ayuntamiento en donde está publicado el documento del PEPCH aprobado definitivamente.

Es suficientemente explícito el escrito cuando se refiere a “que tipo de procedimientos/controles administrativos explícitos/ordenanzas municipales/formularios/herramientas de control urbanístico”, que de manera efectiva controlen en cada nuevo proyecto para el que solicita licencia en todas y cada una de las unidades parcelarias del ámbito del BIC, no se superen los porcentajes de incremento antes mencionados, en cuanto a edificabilidad y número de viviendas respecto de las preexistentes. Es muy fácil, entendía que se podía estar controlando bien de manera directa o indirectamente en cada solicitud de licencia.

Dado que las unidades parcelarias tienen una referencia catastral, cuyos datos de edificabilidad y número de viviendas constan como información abierta en las bases de datos del Catastro, se estarían utilizando para el control de las dos determinaciones estructurales mencionadas en cada una de las parcelas dentro del ámbito del BIC del Casco Histórico.

De acuerdo con lo anterior es evidente que es posible el control directo por parte de quienes informan los expedientes de licencias, con solo comprobar los datos preexistentes y validar que la nueva propuesta no supera los incrementos porcentuales del 6,99% de edificabilidad y del 9,59% del nº de viviendas preexistentes en esa unidad parcelaria concreta y establecidos como determinaciones estructurales, sin superar en su caso los parámetros de ocupación de cada Zona de Or-



denanza y Areas Homogéneas que se contienen en las NNUU, en cuyo caso se estará a la técnica de las TAUs (Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico).

De manera indirecta sería más que suficiente con que el redactor del correspondiente proyecto viniese certificando lo anterior en el documento sometido a trámite de licencia en un documento elaborado "ad hoc" por parte del Ayuntamiento.

No obstante, con el contenido y sentido de su respuesta, entiendo que por parte de las direcciones de las respectivas Áreas Técnicas de Urbanismo, técnica, jurídica y patrimonial, después de 5 años de la entrada en vigor del PEPCH, no se han establecido ni formulado ninguna Instrucción Técnica municipal, que en desarrollo de la ejecución del PEPCH, se refiera al control administrativo de estas determinaciones estructurales urbanísticas en el procedimiento de concesión de Licencias en el ámbito del BIC del Casco Histórico de Lebrija.

Quizás ni se haya caído en la cuenta de la obligación legal de su control urbanístico a quienes efectivamente corresponde este control de desarrollo del PEPCH y que no son precisamente los responsables políticos actuales y pasados a quienes compete este control administrativo.

De acuerdo con las anteriores aclaraciones y observaciones y esperando no haber lugar a dudas esta vez, respecto de la información demandada y que le ha sido requerida por parte del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, es por lo que SOLICITO:

PRIMERO. No se me vuelva a remitir al enlace del Portal de Transparencia, conozco el camino, y sobre todo a sabiendas de que en dicho enlace no existe la información solicitada.

SEGUNDO. Si existen o se ha arbitrado algún procedimiento/instrucción técnica interna o cualesquiera otros formatos o procedimientos administrativos para el control, en desarrollo de la ejecución del PEPCH, de manera que no se sobrepasen los límites estructurales de edificabilidad y número de viviendas que figuran en el apartado 4.5 de la Memoria de Ordenación del PEPCH para el ámbito BIC establecido."

4. El 10 de abril de 2024, entre la documentación remitida por la entidad reclamada a este Consejo, presenta un oficio manifestando-lo siguiente:

"...que por Decreto de fecha 02/04/2024, en relación al expediente "Controles Administrativos en materia de Licencias en el ámbito del PEPCH e Incrementos de Edificabilidad Consumidos en las mismas", se procedió a dar información sobre los procedimientos administrativos municipales de concesión de licencias de control urbanístico y se inadmitió la información relativa al incremento de edificabilidad consumido solicitada por (nombre y apellidos) (...)

A su vez con fecha 08/04/2024 vuelve a reiterar su solicitud, ya contestada en escrito que se acompaña. Y dado que ya recurrió al Consejo de Transparencia, quedamos a la espera de su resolución por parte del mismo,".

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1. d)) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.



2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, “[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, 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.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 15 de Febrero de 2023, y la reclamación fue presentada 5 de febrero de 2024. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, “[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley”. Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el “principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley”.

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.



2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...” (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. La persona reclamante solicitó acceso a:

“PRIMERO.- Se me remita la información de que tipo de procedimientos/controles administrativos explícitos/ordenanzas municipales de concesión de licencias/formularios/herramientas de control urbanístico, etc, que con motivo de la concesión de las correspondientes licencias de edificación en los inmuebles que se incluyen dentro del ámbito del PEPCH, se hayan establecido para el control de los límites estructurales del PGOU, tanto del incremento de la edificabilidad como del número máximo de viviendas, que se hayan producido en el ámbito del PEPCH desde su entrada en vigor. Todo ello de acuerdo con los valores límites establecidos en el apartado 4.5 de la Memoria de Ordenación y Protección.

SEGUNDO.- Se me certifique el incremento de edificabilidad consumido, así como el aumento del número de viviendas respecto del existente con anterioridad a la entrada en vigor del PEPCH, en las licencias otorgadas al amparo de dicho Plan Especial de Protección, respecto de los límites estructurales del PGOU para su ámbito y cuantificados en el apartado 4.5 de la Memoria de Ordenación y Protección del PEPCH.”

De acuerdo con el art. 2 a) LTPA, se consideran “información pública” sujeta a las exigencias de la legislación de transparencia “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Y, ciertamente, no cabe albergar la menor duda de que la información referida constituye inequívocamente “información pública” a los efectos del transcrito art. 2 a) LTPA

La información que integra los expedientes en los procedimientos urbanísticos tiene el carácter de información pública a los efectos de la normativa de transparencia puesto que obra en poder de



un sujeto obligado por dicha normativa, que la ha elaborado u obtenido en el ejercicio de las funciones que en materia urbanística reconoce a los municipios el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

El derecho de información, genéricamente referido a cualquier actuación administrativa, tiene especial relevancia en el campo del derecho urbanístico, donde el control de la observación de la legalidad establecida, así como la de los planes y demás instrumentos de ordenación urbana y de gestión urbanística, puede ser instada por cualquier ciudadano. Todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora, y a ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora (artículo 5.c) y d) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

A su vez, el artículo 62 del citado texto Refundido, reconoce la acción pública en materia urbanística, para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Pues bien, el Tribunal Supremo, en la Sentencia 1575/2022, de 28 de noviembre, dictada en casación, afirma que la previsión de los derechos de información establecida en los artículos 5.c) y d) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, lejos de constituir un régimen separado y diferente al fijado en la Ley de Transparencia, reafirma lo dispuesto en la misma en cuanto permite el acceso a la información en poder de las Administraciones públicas y a obtener copia de las disposiciones o actos adoptados.

Asimismo, en la indicada sentencia el Tribunal Supremo ha establecido la doctrina jurisprudencial de que la *"(...)Ley del suelo al regular la acción urbanística no establece un régimen alternativo que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia respecto al acceso a la información pública obrante en poder de la Administración. De modo que la posibilidad de utilizar la acción pública urbanística no impide poder acceder a la información obrante en poder de las Administraciones Públicas en el ejercicio de las facultades que confiere la Ley de Transparencia"*.

Según la indicada sentencia estas solicitudes de información son conformes con la finalidad que persigue la normativa de transparencia, por cuanto son un medio de control de los actos de otorgamiento de las licencias y autorizaciones urbanísticas, en cuanto tienen por finalidad conocer si la actividad pública es conforme a derecho y si la actividad desplegada por los beneficiarios se acomoda a las licencias y autorizaciones concedidas.

Concluido lo anterior, procede analizar por tanto la reclamación y dichas peticiones de información planteadas conforme a lo previsto en la normativa de transparencia.

2. Examinada la documentación obrante en el expediente, tras la reclamación interpuesta por la persona reclamante el 5 de febrero de 2024, la entidad reclamada contestó la solicitud de información por Resolución de Alcaldía n.º 1312/2024, de 2 de abril de 2024, por medio de la cual acuerda conceder el acceso a la primera de las pretensiones utilizando la previsión contenida en el artículo 22.3 LTAIBG (*Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella*).



Al respecto, debemos recordar la doctrina de este Consejo sobre la aplicación de este artículo:

“... en ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica a portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario que se concrete la respuesta. Esta podrá redireccionarle a la información de publicidad activa siempre que, tal información satisfaga totalmente la información solicitada pero deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y leve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas» (entre otras muchas, Resoluciones 33/2016, FJ 4º; 123/2016, FJ 3º; 100/2017, FJ 5º)”.

Ante dicha respuesta, el solicitante, el 8 de abril de 2024 alega de forma expresa su disconformidad, volviendo a concretar cual era el objeto de su solicitud:

“(...) En base a lo anterior, mi solicitud de información no era desde luego que usted me indicara el enlace del Portal de Transparencia del Ayuntamiento en donde está publicado el documento del PEPCH aprobado definitivamente.

Es suficientemente explícito el escrito cuando se refiere a “que tipo de procedimientos/controles administrativos explícitos/ordenanzas municipales/formularios/herramientas de control urbanístico”, que de manera efectiva controlen en cada nuevo proyecto para el que solicita licencia en todas y cada una de las unidades parcelarias del ámbito del BIC, no se superen los porcentajes de incremento antes mencionados, en cuanto a edificabilidad y número de viviendas respecto de las preexistentes.

Es muy fácil, entendía que se podía estar controlando bien de manera directa o indirectamente en cada solicitud de licencia.

Dado que las unidades parcelarias tienen una referencia catastral, cuyos datos de edificabilidad y número de viviendas constan como información abierta en las bases de datos del Catastro, se estarían utilizando para el control de las dos determinaciones estructurales mencionadas en cada una de las parcelas dentro del ámbito del BIC del Casco Histórico.

De acuerdo con lo anterior es evidente que es posible el control directo por parte de quienes informan los expedientes de licencias, con solo comprobar los datos preexistentes y validar que la nueva propuesta no supera los incrementos porcentuales del 6,99% de edificabilidad y del 9,59% del nº de viviendas preexistentes en esa unidad parcelaria concreta y establecidos como determinaciones estructurales, sin superar en su caso los parámetros de ocupación de cada Zona de Ordenanza y Áreas Homogéneas que se contienen en las NNUU, en cuyo caso se estará a la técnica de las TAUs (Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico).

De manera indirecta sería más que suficiente con que el redactor del correspondiente proyecto viniese certificando lo anterior en el documento sometido a trámite de licencia en un documento elaborado “ad hoc” por parte del Ayuntamiento.

No obstante, con el contenido y sentido de su respuesta, entiendo que por parte de las direcciones de las respectivas Áreas Técnicas de Urbanismo, técnica, jurídica y patrimonial, después de 5 años de la entrada en vigor del PEPCH, no se han establecido ni formulado ninguna Instrucción Técnica municipal, que en desarrollo de la ejecución del PEPCH, se refiera al control administrativo de estas determinaciones estructurales urbanísticas en el procedimiento de concesión de Licencias en el ámbito del BIC del Casco Histórico de Lebrija.”.



Este Consejo ha podido comprobar que la información publicada no responde a lo solicitado. Así, si bien es posible obtener la información donde figura el contenido del PEPCH, pero la petición va referida concretamente a conocer que tipo de controles existen para cada nuevo proyecto para el que solicita licencia en todas y en cada una de las unidades parcelarias del ámbito del BIC. Si bien parece ser que en el PPCH se prevén estos controles, la entidad no ha informado de los que efectivamente está utilizando. Bastaría pues una referencia a esta información o bien determinar con mayor concreción en qué parte del PPCH se incluyen.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo debe estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior. Y en el caso de que no exista dicha información, comunicar expresamente esta circunstancia.

3. Respecto a la documentación solicitada en el segundo apartado: *“Se me certifique el incremento de edificabilidad consumido (...)”*.

Respecto a esta información, la resolución dictada indica que, considerando el informe de Secretaría de 1 de abril de 2024, sería aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTPA (reelaboración) con la siguiente argumentación:

“Con respecto a la segunda cuestión que se aborda en la solicitud, tan solo exponer que la información que se requiere (incremento de edificabilidad y aumento de número de viviendas), no se dispone en el departamento de los datos que se solicitan. Es más, para la obtención de los mismos sería necesario el tratamiento previo de datos y la reelaboración de la información obrante en los expedientes tramitados en el ámbito de aplicación del PEPCH.

En este sentido, se precisaría de la formulación de un informe específico para dar respuesta a lo requerido, siendo necesario analizar, desarrollar y tratar los datos obrantes en cada uno de los expedientes tramitados, considerándose una tarea compleja que requiere de la participación de gran parte de los integrantes de la plantilla del área, donde se tramitan estos procedimientos, teniendo en cuenta el espacio temporal ya transcurrido desde el momento de la aprobación del instrumento de protección (2019).»

La resolución concluye indicando que *“...cuando haya motivación suficiente es posible invocar la causa de inadmisión; lo que en el presente caso entendemos que sí consta atendiendo al informe técnico citado que ha señalado la dificultad de elaborar la información solicitada en la segunda petición.”*

Este Consejo debe señalar que la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) LTBG exige, como presupuesto fáctico, la existencia de la información solicitada, que, sin embargo, debe reelaborarse para ponerse a disposición de la persona solicitante en los términos de su petición.

Esta ha sido nuestra posición reiterada en diversas resoluciones, en las que nos referíamos la Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de diciembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que indica expresamente que hay reelaboración “cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba... [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información” (por todas, la Resolución 8/2018, de 18 de enero).



Por el contrario, la inadmisión de una solicitud fundamentada en que lo solicitado no tiene la consideración de información pública, según la definición del artículo 2.a) LTPA, exige el presupuesto fáctico de que lo solicitado no exista, o bien no tenga los requisitos exigidos por dicho artículo, por lo que no tendrá la consideración de información pública.

Las diferencias entre ambos motivos de inadmisión radican pues en la existencia o no de la información pública solicitada.

La respuesta ofrecida por la entidad reclamada a la solicitud inicial parece fundamentar la inadmisión a trámite en la necesidad de reelaborar la información pública existente (*"es más, para la obtención de los mismos sería necesario el tratamiento previo de datos y la reelaboración de la información obrante en los expedientes tramitados en el ámbito de aplicación del PEPCH"*), pero por otro lado también afirma la inexistencia de información pública sobre lo solicitado (*"...no se dispone en el departamento de los datos que se solicitan"*).

Debemos precisar que este Consejo ha manifestado en anteriores resoluciones la necesidad de que el órgano o entidad interpelada realice un esfuerzo razonable para la localización de la información solicitada. Así, en la Resolución 151/2019, de 10 de mayo, afirmábamos: *"...la legislación de transparencia reclama de las autoridades públicas que desplieguen el esfuerzo razonablemente posible para atender las solicitudes de información y, en consecuencia, puedan responder, en los plazos previstos, de forma completa y ajustada a los términos de las peticiones formuladas por la ciudadanía. Las entidades sujetas a las exigencias de lo que se ha dado en denominar "publicidad pasiva", y por tanto responsables de su cumplimiento [art. 6.c) de la LTPA], deben realizar una tarea de búsqueda de los "contenidos o documentos" que obren en su poder y se hayan elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, con independencia de cuál sea su "formato o soporte" [art. 2 a) de la LTPA]. Los sujetos obligados, en suma, han de estar en condiciones de acreditar que sus esfuerzos de búsqueda de la información han sido rigurosos y exhaustivos y que han explorado todas las vías razonables para localizar los contenidos o documentos requeridos."*

Esta interpretación es acorde a la realizada por el Tribunal Supremo sobre las causas de inadmisión (Sentencia nº 1547/2017): *"[c]ualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013" (Fundamento de Derecho Cuarto).*

En el caso que nos ocupa, la resolución dictada inadmite a trámite la petición relativa a la certificación del incremento de edificabilidad consumido, así como el aumento del número de viviendas respecto del existente con anterioridad a la entrada en vigor del PEPCH, pero por los términos de la respuesta no queda claro si no existen los datos precisos y para contestar la petición sería preciso elaborar ex profeso un informe específico; o si por el contrario, sí existen los datos precisos pero ponerlos a disposición de la persona reclamante supondría una acción de reelaboración.

Sin embargo, lo que sí queda claro es que o bien la información no existe, o bien es necesaria una acción previa de reelaboración, a la vista de las explicaciones ofrecidas y de la necesidad de realizar determinados cálculos tras el análisis de la información que pudiera existir. Entendemos por tanto que la inadmisión de esta solicitud fue correcta a la vista de la normativa de transparencia. Procede pues la desestimación de esta petición.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.



La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

“toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

Igualmente, el Considerando 26 afirma:

“(...). Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. (...)”

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN



Primero. Estimar parcialmente la Reclamación respecto a la información:

“... de que tipo de procedimientos/controles administrativos explícitos/ordenanzas municipales de concesión de licencias/formularios/herramientas de control urbanístico, etc, que con motivo de la concesión de las correspondientes licencias de edificación en los inmuebles que se incluyen dentro del ámbito del PEPCH, se hayan establecido para el control de los límites estructurales del PGOU, tanto del incremento de la edificabilidad como del número máximo de viviendas, que se hayan producido en el ámbito del PEPCH desde su entrada en vigor”.

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Cuarto apartado segundo, y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Desestimar la reclamación en lo que corresponde a la petición contenida en el apartado tercero del Fundamento Jurídico Cuarto.

Tercero. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativo.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA

Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Esta resolución consta firmada electrónicamente.