



## RESOLUCIÓN 439/2022, de 22 de junio

**Artículos:** DA 4º LTPA; DA 1º LTAIBG.

**Asunto:** Reclamación interpuesta por XXX (en adelante, la persona reclamante), contra el Ayuntamiento de Santa Fe (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

**Reclamación:** 42/2022

**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)

### ANTECEDENTES

**Primero.** Mediante escrito presentado el 23 de enero de 2022, 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 el 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 12 de diciembre de 2021, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a:

*“Que habiendo presentado escrito el día 7 de abril de 2020 número de Registro XXX, sobre la situación del solar situado en la Calle [nombre de la calle], (XXX) habiendo presentado junto a este, seiscientas treinta y nueve firmas (639) de apoyo al mismo. Habiendo recibido como respuesta al mismo, el 13 de mayo de 2020 lo que a continuación se relaciona: “Lo que da lugar a la incoación de nuevo expediente de Protección de la legalidad XXX, que se encuentra en trámite habiéndose recabado en orden a confirmar la actual titularidad, las Certificaciones Catastrales y Nota Simple del Registro de la Propiedad, estando actualmente pendiente del Informe de Inspección Urbanística que se solicitó el pasado 13/04/2020”.*

*Solicita Que conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo Común de Las Administraciones Publicas, Ley 39/2015, de 1 de octubre, Capítulo I, Artículo 53 se actúe conforme a lo enunciado en el apartado 1, y apartado a) y se me facilite copia de los documentos contenidos en dicho procedimiento.”*

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



### Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 26 de enero de 2022 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 28 de enero de 2022 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 22 de febrero de 2022 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

*“En contestación a su escrito de referencia SE - 42/2022 que tuvo entrada en este Ayuntamiento el pasado 31 de enero 2022, Recibo: XXX, en relación al expediente en trámite nº XXX, corresponde comunicarle la información solicitada con las alegaciones de este Ayuntamiento y la respuesta a la pregunta planteada de si el procedimiento estaba en curso al momento de la presentación de la solicitud, y si la persona reclamante era persona interesada en el citado procedimiento.*

*El expediente administrativo se inició de oficio por denuncia de D. [nombre y apellido de la persona reclamante] en nombre, según manifiesta, de una serie de personas del barrio de “La Pulga”*

*De acuerdo con el artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia., supuesto que sucede en este expediente al plantearse denuncia por parte de las citadas personas el día 7 de abril de 2020 y n.º XXX en el Registro Electrónico de Entrada de este Ayuntamiento, por la que pone en conocimiento del Ayuntamiento la situación de un inmueble de titularidad privada.*

*Efectivamente, este Ayuntamiento comenzó inmediatamente a realizar las actuaciones de averiguaciones necesarias para, en su caso, acreditar los hechos denunciados y la titularidad del inmueble, remitiendo sendos oficios a la Policía Local, quien tiene encomendadas en este municipio las funciones de Inspección Urbanística, y al Registro de la Propiedad, reiterándose en una ocasión a la vista de la falta de respuesta, habiendo sido aportado recientemente en fecha del pasado 16 de febrero de 2022 el informe de inspección urbanística solicitado reiterado.*

*Ya mediante escrito de 13 de mayo de 2020 se informaba a los denunciados de toda la actividad que había desplegado con anterioridad el Ayuntamiento para hacer frente a la situación en la que se encontraba el inmueble, la apertura y tramitación de los expedientes de Orden de Ejecución (exp. XXX) dictada al propietario obligado, y constatado su incumplimiento, y apercibido que fue, dio lugar a los de Ejecución Subsidiaria (exp. XXX), y de Contratación (exp. XXX) por el Ayuntamiento de los servicios para la ejecución de los trabajos para dar cumplimiento a lo ordenado.*



*El nuevo procedimiento iniciado a raíz del escrito de denuncia de los vecinos presentado por [nombre y apellido de la persona reclamante] el 7/4/2020 se halla en curso, llevándose a cabo los trámites aludidos de averiguación y comprobación de los extremos necesarios en orden a su tramitación al tiempo de la presentación de la solicitud reclamación ante el Consejo de Transparencia, lo que responde a una de las preguntas planteadas por éste.*

*(...)*

*De toda la actividad concerniente al referido inmueble, como se ha dicho, se ha mantenido cumplidamente informado a los denunciantes y una vez presentada nueva denuncia, iniciado el ulterior expediente XXX, aún no concluido.*

*Por otro lado, este Ayuntamiento entiende que el inicio de tal expediente ha sido de oficio mediante denuncia de los particulares.*

*Como es sabido, la denuncia es un acto de un particular que pone en conocimiento de la Administración una serie de hechos que pueden constituir una ilegalidad y, consecuentemente, dar lugar a la iniciación de un determinado procedimiento administrativo, pero éste no se inicia a instancias de dicho interesado -que no ostenta tal condición-, sino incoado de oficio por ésta, pues es la decisión del órgano administrativo, en suma, la que produce dicha actuación, al margen de que la misma se haya adoptado como consecuencia de las manifestaciones del citado denunciante.*

*Dicha consideración queda plasmada en el art. 62.1 de la LPACAP-, que define la denuncia como “el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo”.*

*Es decir, la denuncia de un tercero no impone ala Administración la obligación de incoar expediente a instancia de parte, aunque sí puede provocar el impulso de su actividad investigadora, de la que puede deducirse su iniciación cuando ésta considere que existen indicios de la comisión de los hechos denunciados, motivo por el cual las figuras de interesado y denunciante no son iguales ni, consecuentemente, gozan de los mismos derechos en el seno del procedimiento administrativo, como así se recoge expresamente en el art. 62.5 LPACAP, que determina que “la presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento”, por lo que dicha figura no goza del ámbito más extenso de derechos del que disfrutaban los interesados, recogidos expresamente en el art. 53 LPACAP, y a los que en todo caso existe obligación de notificarles todas las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses (art. 40.1 LPACAP).*

*Por consiguiente, el denunciante, por el mero hecho de serlo, en principio no tendría derecho a acceder al expediente, pues la Ley sólo le reconoce el derecho a que se le notifique el acuerdo de iniciación*



*Caso especial es el ejercicio de acciones públicas en materia urbanística, que permite a los ciudadanos exigir la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas que resulten en cada caso de aplicación y, como requisito a tal fin, el de acceder a la información pública necesaria para el ejercicio de esa acción pública; como sería este caso ya que nos encontramos en un procedimiento de tal naturaleza al tratarse de la protección de la legalidad urbanística, en lo concerniente al cumplimiento de las obligaciones de los propietarios en cuanto al mantenimiento de las condiciones de salubridad, seguridad y ornato.*

*Así pues, el denunciante, por el mero hecho de denunciar, no se convierte per se en parte interesada. De ahí que la jurisprudencia no reconozca por regla general al denunciante la condición de interesado. No obstante, al no ser, con carácter general, el denunciante parte en el procedimiento, cabe la posibilidad de que dicho denunciante reúna, además, la condición de interesado, ya que ambas condiciones son perfectamente compatibles entre sí, como pudiera ser el caso del ejercicio de dicha acción pública.*

*Pero a tal fin, para adquirir la condición de interesado, necesitaría el denunciante, tal y como indica el artículo 4 c) de la LPACAP, por lo que lo serían: "Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva."*

*Dicho personamiento no consta en el expediente.*

*Se ha aplicado el régimen previsto en la LPACAP en cuanto al derecho de acceso a la información pública de los interesados, en aplicación de la disposición adicional primera punto 1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: "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."; y de la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, como causa justificadora de la inadmisión: "Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información."*

*Por este motivo, este Ayuntamiento se opone a la reclamación de D. [nombre y apellido de la persona reclamante] ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos, como este mismo ha resuelto en otras ocasiones por los mismos motivos argumentados por este Ayuntamiento.*

## 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 lo previsto en 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, el artículo 32 LTPA establece que el plazo máximo de resolución 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.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 12 de diciembre de 2021, y la reclamación fue presentada el 23 de enero de 2022. 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.

**4.** Por último, en cuanto a las consideraciones generales a tener en cuenta en la Resolución de la Reclamación, establece el apartado primero de la Disposición Adicional Cuarta LTPA *"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"*, redacción idéntica a la contenida, como precepto básico, en la Disposición adicional primera, apartado 1, LTAIBG. Igualmente, el apartado segundo de las citadas disposiciones adicionales establece que *"Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información"*.



#### **Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.**

1. La Disposición Adicional Cuarta de la LTPA, en su apartado primero, contempla expresamente el supuesto de solicitudes de información sobre procedimientos en curso formuladas por quienes reúnen la condición de interesados: *“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”*.

La norma exige por tanto la concurrencia de dos requisitos para entender de aplicación esta disposición que excluye la aplicación del régimen jurídico de la transparencia: que el procedimiento esté en curso en el momento de la solicitud; y que la persona solicitante tenga la consideración de interesada en el procedimiento en curso.

De las alegaciones presentadas por la entidad reclamada se deduce que la persona solicitante no tenía la consideración de persona interesada en el procedimiento en curso. Efectivamente, el Ayuntamiento expone su consideración como persona denunciante de unos hechos que originaron la incoación de un procedimiento, en el que además no se ha personado. Por ello, no parece que la entidad lo haya considerado como interesado en el procedimiento.

No concurriría por tanto uno de los dos requisitos exigidos por la Disposición adicional cuarta LTPA, y resultaría de plena aplicación el régimen jurídico establecido en la normativa de transparencia.

2. El objeto de la petición fue el acceso a *“copia de los documentos contenidos en dicho procedimiento”* (procedimiento de protección de la legalidad 1146/2020).

Lo solicitado es *“información Pública”*, al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, que no consta que el interesado haya recibido la documentación ni 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 debería estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

3. Sin embargo, a la vista de los antecedentes de la reclamación, no consta que la entidad reclamada haya dado trámite de alegaciones a las terceras personas cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por el acceso a la información solicitada, tal y como establece el artículo 19.3 LTAIBG.. Por ello, debe cumplirse lo previsto en el citado artículo, y conceder a las terceras personas afectadas, *“un plazo de quince días para que pueda(n) realizar las alegaciones que estime(n) oportunas.”* Además, la persona reclamante *“deberá ser informado*



*de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”.*

Por tanto, constatada la inobservancia de lo previsto en el citado art. 19.3 LTAIBG en el procedimiento de resolución de la solicitud por parte de la entidad reclamada, procede retrotraer el procedimiento, con base en el artículo 119.2 LPAC, al momento en que se conceda el citado trámite de alegaciones a quien pueda resultar afectado por la información solicitada, y seguir la tramitación correspondiente hasta dictar resolución expresa.

La resolución que ponga fin a dicho procedimiento, o la ausencia de respuesta transcurrido el plazo máximo de resolución, podrá ser reclamada potestativamente ante este Consejo, circunstancia que deberá ponerse de manifiesto en su notificación en aplicación de lo previsto en el 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

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

### **RESOLUCIÓN**

**Primero.** Estimar la reclamación interpuesta.

La entidad reclamada deberá retrotraer el procedimiento en los términos del Fundamento Jurídico Sexto, tercer apartado, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución

**Segundo.** 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-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA  
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.