

Transparencia y protección de datos en la disciplina urbanística

José María Domínguez Blanco

Técnico de Administración General de la Administración Local y cuerpo superior de la Xunta de Galicia

María Fernanda Montero Parapar

Secretaria Interventora de la Administración Local

LA LEY 714/2021

Resumen

En el presente artículo intentamos analizar la relación existente entre la normativa urbanística, la normativa relativa a la información pública y la de protección de datos de carácter personal. Desde un punto de vista práctico, intentamos deslindar qué datos se pueden facilitar y cuáles se deben disociar, determinar cuál es el procedimiento para acceder a la información solicitada, así como cuáles son las medidas de protección que se deben adoptar respecto de los datos y documentos que integran los expedientes de disciplina urbanística.

Palabras clave

Disciplina urbanística, transparencia, información pública, datos carácter personal.

I. Introducción

Como bien es sabido en el ámbito urbanístico, se reconocen una serie de derechos a la ciudadanía que condicionan el derecho de acceso a la información y la legitimación para exigir el cumplimiento de la normativa. Concretamente, el art. 5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLSRU) establece, que todos los ciudadanos tienen derecho, entre otros, 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, 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 y ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

Complementando lo anterior, el art. 62 TRLSRU reconoce la acción pública urbanística, estableciendo que ésta será pública para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Esta legitimación universal, a cualquier persona, sin requerir de un interés legítimo se fundamenta precisamente en la consideración de que el interés general, amparado por la acción, es el orden urbanístico (1) .

En consecuencia, **la información sobre ordenación del territorio y urbanística, actuaciones**

de inspección urbanística, informes técnicos y jurídicos (2) así como resoluciones de intervención administrativa -órdenes de ejecución, ruinas, títulos habilitantes de naturaleza urbanística y expedientes de reposición de la legalidad- **es información pública** en el sentido dado por el art. 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG).

El carácter de información pública de los documentos que integran los expedientes urbanísticos ha sido reconocido por todos los Comisionados y Consejos de transparencia al establecer que, incluso antes de la promulgación de la LTAIBG, ya existían normas sectoriales que reconocían regímenes de acceso a la información pública, como ocurre en el ámbito urbanístico (3) .

El reconocimiento de esta actividad, como pública, está íntimamente relacionada con la acción pública y la especial legitimación que tiene la ciudadanía para exigir el cumplimiento de la normativa urbanística (4) . En este sentido, el Comisionado de Transparencia de Castilla León (5) afirma que el reconocimiento de la acción pública alcanza al acceso a la información contenida en un expediente administrativo. Del mismo modo, el Tribunal Supremo ha establecido que si se reconoce a la totalidad de la ciudadanía la acción pública para exigir el cumplimiento de la legalidad en dichas materias sin exigirles legitimación alguna, no puede privárseles de los medios necesarios, como es el acceso a la información, aunque no promuevan ni se personen en el procedimiento, ya que de lo contrario se desvirtúa su finalidad (6) .

II. Acceso al expediente, archivos y registros

Como se ha expuesto, para la defensa de la legalidad urbanística, fundamento del ejercicio de la acción pública, es razonable y legítimo que se permita el acceso a la información y documentación que obre en poder de la administración, entrando así en juego el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (7) y el acceso a archivos y a registros.

El derecho de acceso general de la ciudadanía a la información pública, gozando de reconocimiento constitucional propio (8) , se encuentra regulado en el art. 13 de la 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común (en adelante, LPAC), y deberá ser ejercido, según dispone este art., «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».

Este derecho general de acceso no debe confundirse con el derecho de acceso al expediente de los interesados reconocido en el art. 53.1, a) de la LPAC, que, a pesar de tener un alcance menor, al referirse exclusivamente a la información contenida en un concreto expediente, sigue manteniendo su carácter reforzado, por su relación directa con la tutela judicial efectiva.

público

tiene carácter

Tradicionalmente, se entendía que durante la tramitación del procedimiento administrativo los únicos que tenían acceso a la información en él contenida eran los interesados. Sin embargo, hay autores que defienden que la LTAIBG ha puesto fin a esta limitación y ya de forma general no restringe el acceso al expediente

administrativo en curso a las personas que tengan la condición de interesadas (9) , sino únicamente se limita el acceso a la información que esté en curso de elaboración (10) . No existe, por tanto, ya la exigencia de que el acceso se autorice solo a aquella información contenida en expedientes «que correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud» (11) . En este sentido, el Consejo de Transparencia de Aragón ha manifestado que **los documentos de procedimientos en curso constituyen información pública a los efectos de la normativa de transparencia y son, por tanto, susceptibles de ser consultados en ejercicio del derecho general de acceso reconocido por la LTAIBG** (12) .

Además de lo anterior, debemos, nuevamente, tener en cuenta el carácter público de la acción

urbanística. Cuando una persona solicita información relativa a la ordenación territorial y urbanística, le resultará de aplicación el régimen específico de acceso que se regule en la normativa urbanística autonómica, desplazando, como norma supletoria, a la LTAIBG. Y así lo declara expresamente el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su criterio interpretativo 8/2015, de 12 de noviembre y el Tribunal Supremo en la Sentencia núm. 1565/2020, de 19 de noviembre, dictada en el recurso de casación núm. 4614/2019.

De este modo, al solicitarse acceso a la información de naturaleza urbanística, nos podemos encontrar en tres supuestos:

- Si la persona que solicita acceso a un expediente de naturaleza urbanística en curso ha sido reconocido ya por la Administración como interesado en el procedimiento, accede a la información por la vía del art. 53 de la LPAC. Y en lo no regulado por esta, como en lo referente a los límites o criterios de ponderación, se aplicará con carácter supletorio lo dispuesto en la LTAIBG.
- Si el ciudadano no es interesado en el procedimiento, ni actúa en ejercicio de la acción pública, sino que simplemente quiere acceder a aquella información de naturaleza urbanística que le permita conocer cómo gestiona el urbanismo una determinada Administración Pública (plazos de tramitación, número de licencias concedidas, importe anual global ingresado en concepto de Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras, número de expedientes de disciplina urbanística tramitados, etc.) queda sometido con carácter general al procedimiento establecido en la LTAIBG y ello porque su finalidad no es otra que la de conocer el funcionamiento de las instituciones públicas.
- Si el ciudadano actúa en ejercicio de la acción pública, y solicita acceso a un expediente en curso, accederá por la vía del art. 53 LPAC, al reconocérsele un interés directo y legítimo por el mero hecho de que pretenda ejercer un control de la legalidad (13) , en aplicación de la DA1ª LTAIBG (14) . Si el procedimiento está finalizado, durante el plazo en el que se reconoce la acción pública, la legitimación para acceder a la información la posee en base a la normativa urbanística, por este motivo el procedimiento de acceso será el previsto en la legislación urbanística, si estuviera establecido, y supletoriamente a la LTAIBG (DA 1ª) (15) . Si ya no existiera plazo para el ejercicio de la acción pública, accederá directamente por LTAIBG (16) .

En sentido similar, podemos traer a colación la distinta legitimación que pueden tener los cargos electos para solicitar información de carácter urbanística. **Tras la entrada en vigor de la LTAIBG, existen dos vías en virtud de las cuales los cargos representativos locales pueden ejercer el derecho de acceso a la información de su respectiva entidad local.** La primera de ellas es la específica prevista en la legislación de régimen local –arts. 77 LBRL y 14 a 16 ROF (17) -. Esta será la vía habitual y ordinaria de ejercicio del derecho fundamental de referencia debido, sobre todo, tanto al alcance del acceso a la información como a las garantías jurisdiccionales que incorpora. La segunda vía que pueden emplear los concejales es la regulada con carácter general en el Capítulo III, del Título I, de la LTAIBG, desde el momento en que el art. 12 de la misma prevé que la titularidad del derecho de acceso a la información corresponde a «todas las personas». La elección de una vía u otra determina el procedimiento a seguir, perfectamente regulado, por lo que no es admisible la aplicación simultánea de ambos procedimientos, o es uno o es otro (18) .

III. Límites de acceso a la información. Protección de datos personales

1. Límites al acceso a la información pública

Los ciudadanos que ejerciten su derecho de acceso general a la información pública a través de la LTAIBG, no solo se van a encontrar con las causas de inadmisión reguladas en el art. 18 (19) y que

tratan de acotar un derecho de acceso en principio ilimitado a todo tipo de información, sino también con los límites recogidos en sus arts. 14 y 15 (20) .

Pero si la LTAIBG, por lo que respecta al acceso a la información pública, se constituye como la normativa básica transversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas, en el caso de que la normativa sectorial carezca de regulación propia con relación al procedimiento y a los límites de acceso, será la LTAIBG la que resulta de aplicación.

La aplicación de estos límites se refuerza a través del control que podrán ejercer aquellos terceros debidamente identificados que tengan intereses o derechos que puedan verse afectados por la información que se solicite, a los que se les dará un trámite de audiencia antes de resolver sobre esta autorización.

2. Protección de datos personales

La protección de las personas físicas en relación con el tratamiento de datos personales es un derecho fundamental reconocido en el art. 18.4 CE. Este derecho garantiza a la persona titular de los datos, el control sobre los mismos, así como sobre su uso y su destino, evitando su tráfico ilícito. Es importante destacar que esta protección se refiere únicamente a las personas físicas y no a las jurídicas, como ha manifestado el Consejo de Transparencia de Aragón (21) .

La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (en adelante, LPDDGDD), contribuye a la realización efectiva de tal protección mediante el reconocimiento reforzado de los derechos de los interesados, pero también de las obligaciones de quienes deben asumir su tratamiento. A su vez, regula una serie de principios que deben de aplicarse a la información relativa a una persona identificada o identificable.

Sin embargo, el grado de protección de los datos personales tiene diferente intensidad en función no solo de su propia naturaleza, sino del derecho del que se dispone para acceder a la información que contiene esos datos, pues como ya hemos visto en el apartado anterior en materia urbanística tres son los cauces reconocidos de acceso a la información pública cuya regulación parte del TRLSRU y de la LPAC.

Todo ello, sin olvidar la remisión que la propia LOPDGD hace a la LTAIBG cuando el acceso a dichos datos se lleve a cabo en ejercicio de la transparencia activa o del derecho de acceso a la información pública (22) .

Se trata pues de hacer compatible el derecho de protección de datos personales con el acceso del público a documentos y datos que obran en poder de la Administración, lo que se deriva del propio RGPDUE.

2.1. Derecho de acceso reconocido en el artículo 13 LPAC y el derecho del artículo 5 TRLSRU

Cuando el acceso se ejercite en virtud del derecho general reconocido a la ciudadanía en el art. 13.d de la LPAC le serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el art. 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal regulado en el art. 15, ambos de la LTAIBG (23) . Lo mismo ocurre en el caso de que se acceda a la información en ejercicio de la acción pública, si la normativa específica no contiene una regulación propia.

A. Naturaleza de los datos de carácter personal

Lo primero que debe determinar la Administración Pública responsable del tratamiento de los datos personales contenidos en la información pública a la que se pretende acceder por terceros es su naturaleza, pues en función de ésta, se establece una mayor o menor flexibilidad para autorizar su acceso.

Así, podemos tener en cuenta la constancia de **datos especialmente protegidos o sensibles**. En primer lugar, si entre la información pública se hayan categorías especiales de datos, tales como aquellos que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, solo podrá autorizarse el acceso si se contase con el consentimiento expreso del interesado, salvo que el afectado ya hubiese hecho manifiestamente públicos esos datos con anterioridad.

Consentimiento expreso del interesado

Si las **categorías especiales de datos** a los que puede afectar la autorización del acceso a la información pública hiciesen referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, a datos genéticos o biométricos o a datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública del infractor, será preciso contar con el consentimiento expreso del

afectado, salvo que el acceso estuviera amparado en una norma con rango de ley.

Si la información que se solicita **no contiene categorías especiales de datos**, y no afecta a los meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, se autorizará este acceso previa ponderación entre el interés público en la divulgación y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información pública, de conformidad con los criterios establecidos en el apartado 3 del art. 15 de LTAIBG (24) .

B. Finalidad del acceso

Sobre la base del derecho que ejercitemos para acceder a la información pública la finalidad también será diferente.

En este sentido, es interesante traer a colación lo declarado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución núm. 0154/2020, de 25 de junio, y en consecuencia partir del hecho de que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, tal y como está configurado en la LTAIBG, debe analizarse en relación con el interés público que pueda tener la divulgación de la información que se solicita, pues no olvidemos que la finalidad de la Ley es permitir que los ciudadanos obtengan aquella información que les permita:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas.
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos.
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Por tanto, si tenemos presente que esta es la finalidad que justificaría el acceso a la información pública por la vía de la LTAIBG, la balanza de la ponderación se inclinará, con carácter general, del lado de la protección de los datos de carácter personal, de la intimidad de las personas, y por supuesto de su seguridad, pues su ocultación no limita ni coacciona el derecho de acceso general por la ciudadanía a la información pública (25) .

Ahora bien, cuando se actúa en ejercicio de la acción pública, la finalidad es otra, puesto que se trata de garantizar el cumplimiento de la legalidad urbanística y salvaguardar los intereses generales. De este modo, probablemente la ponderación deberá ser más minuciosa, puesto que habrá datos de carácter personal que pueda ser necesario conocer para el ejercicio del control de la legalidad urbanística. Sobre todo, si tenemos en cuenta, que esa defensa genérica de la legalidad urbanística está directamente relacionada con la tutela judicial efectiva.

Por este motivo, «el interés público en el control de la legalidad urbanística podría justificar, sin duda, el acceso a la identidad de las personas solicitantes y/o titulares de las licencias, o de los arquitectos responsables de la elaboración de los proyectos técnicos de las obras, que puedan constar en la documentación solicitada». Cuestión distinta sería que la finalidad del acceso no fuese

el control de la legalidad urbanística sino el conocimiento de otras cuestiones, siendo irrelevante el acceso a datos identificativos (26) .

C. Aplicación del límite del art. 15 LTAIBG

Cuando la administración reciba una solicitud de acceso a la información pública la aplicación del límite de protección de datos no es en ningún caso automática, requiere una previa valoración de las circunstancias concurrentes, pues no cabe imponer limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho a la información (27) . La invocación por parte de la Administración de motivos de interés público para limitar el acceso deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo (28) .

Esta valoración se realizará partiendo de la naturaleza del dato, de tal manera que si se trata de categorías especiales de datos, como pueden ser los de **carácter sanitario** (lo que es frecuente sobre todo en el ámbito de la disciplina urbanística en el que las personas obligadas alegan imposibilidad de reponer la legalidad urbanística por su precaria situación sanitaria aportando informes médicos sobre hospitalizaciones o enfermedad, por ejemplo), o incluso datos relativos a reconocimiento de discapacidades para justificar medidas de accesibilidad, como por ejemplo la instalación de un ascensor en una vivienda o edificio y no sé hubiesen hecho manifiestamente públicos con anterioridad o no se amparase el acceso en una norma con rango de ley, a través del trámite de audiencia el titular de esos datos podrá aportar al expediente su consentimiento, consentimiento que deberá ser expreso en todo caso, y tendrá carácter voluntario. En el supuesto de que no lo obtengamos, bien porque no se pronuncia en ningún sentido durante ese trámite o bien porque lo deniega de forma expresa, no se podrá conceder dicho acceso (29) .

Cuando estemos ante **datos meramente identificativos** relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, como puede ser la identificación de los funcionarios que intervienen en la tramitación del procedimiento de que se trate, ya sea como instructor en un expediente de reposición de la legalidad urbanística, o como técnico municipal informante de las licencias, será posible con carácter general, pudiendo permitir el acceso a sus nombres y apellidos, puestos de trabajo, correos electrónicos laborales, en definitiva, a aquellos datos que no conlleven una intromisión en la intimidad de las personas ni afecten a su seguridad, y ello justificado en la prevalencia del interés público en poder identificar a aquellos cargos que inciden por su responsabilidad y autonomía en la toma de decisiones (30) .



Sin embargo, la Comissió de Garantia del Dret D'Accés a la Informació Pública (31) , establece que el acceso al **correo electrónico corporativo** es un dato de carácter personal de la empleada afectada, por lo que el derecho de acceso a tal información, aun considerándose información pública, debe resolverse en aplicación de lo establecido por el art. 24.2 LTAIBG. Este derecho de acceso debe resolverse ponderando el interés público en su divulgación y los derechos de la persona afectada.

En este caso concreto, la Comisión de *Garantía*, ha decidido no facilitar la dirección de correo electrónico personal, aunque corporativo, en base a dos razones. La primera, la existencia de un correo genérico, el cual permite la comunicación centralizada y con fluidez con la ciudadanía. Correo electrónico que ha empleado el reclamante, y al cual se le ha contestado correctamente. La segunda, el servicio municipal de transparencia argumenta que facilitar el correo corporativo personal de los empleados y las empleadas municipales podría distorsionar el normal funcionamiento de la Administración, lo que sin duda constituye un interés público digno de ser protegido.

En conclusión, en cada caso para resolver las peticiones de acceso a datos personales ordinarios habrá que ponderar el interés público en su divulgación y los derechos de la persona afectada, pues

pueden existir excepciones que harán prevalecer el derecho de protección de estos datos como los supuestos de violencia de género, medidas de protección en caso de acoso, amenazas o coacciones, amenazas terroristas o de cualquier otro tipo que se alegasen, cuyo alcance puede ponerse de manifiesto por su titular durante el trámite de audiencia.

Hasta aquí, la aplicación de los límites del art. 15 no plantea, a priori, serias dificultades. Lo más complejo de este proceso es la formación de un juicio de valor a través de la aplicación de los criterios de ponderación introducidos por la LTAIBG. Entre ellos podemos destacar los siguientes:

- El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

Con la aplicación de este criterio podríamos facilitar datos personales identificativos siempre que su conocimiento fuese relevante para alcanzar la finalidad que se persigue con el acceso. **Ahora bien, si el derecho a la información pública se entiende cumplido sin necesidad de su revelación, lo más prudente será permitir el acceso a la información de forma parcial, previa disociación de datos, o anonimización de los mismos, de forma que la información concedida no se pueda asociar a una persona identificada o identificable (32).**

Ahora bien, en relación a las licencias y a la publicidad activa sobre ellas, MESEGUER YEBRA, trae a colación el dictamen CNS 46/2018, de 18 de septiembre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT), en el que se pone de manifiesto que «de las previsiones de la normativa urbanística no está claro que se pueda inferir que la información que las administraciones públicas deban, en términos de publicidad activa en materia urbanística, incluir con carácter general la identidad de personas que solicitan o son titulares de licencias urbanísticas». Sin embargo, la Agencia recuerda que en materia urbanística todas las personas disponen de la condición de interesadas sin necesidad de acreditar legitimación especial, dado el reconocimiento en la normativa sectorial de la acción pública, que justifica la necesidad de disponer de amplia información sobre esta materia. **Por ello, la APDCAT concluye afirmando que el ordenamiento vigente habilita la publicación de las licencias urbanísticas otorgadas incluyendo el nombre y el apellido de las personas que las han solicitado sin incluir datos identificativos innecesarios como el número de DNI, número de teléfono, correo electrónico o el domicilio, entre otros (33).** Este autor, continúa analizando informes de la AEPD, que en su informe IAI 5/2017, de 17 de febrero de 2017, afirma que los datos nominativos de los solicitantes o titulares de las licencias no es información especialmente protegida o sensible, ni tampoco permite obtener el perfil de una persona y, en principio y con carácter general, no debería suponer un perjuicio para la privacidad de la persona afectada que pudiera justificar una limitación al acceso.

- 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.

Este criterio es contrario a la comunicación de toda aquella información que contenga apreciaciones subjetivas, juicios de valor o datos que revelen el comportamiento de una persona y cuya divulgación podría perjudicarle.

En este sentido, la **protección de datos económicos** aportados por los interesados al expediente para justificar la imposibilidad de ejecutar una orden de demolición, por ejemplo, debe prevalecer en la ponderación que se haga para permitir el acceso, y lo mismo cabe decirse de datos como el **domicilio personal o la fecha de nacimiento**, que también pueden afectar a su intimidad, y no tienen incidencia sobre el bien que se trata de proteger, la ordenación territorial y urbanística.

Ahora bien, en ningún caso el acceso alcanzaría a conocer información de **carácter tributario**, puesto que operaría la limitación derivada del artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre,

peculiaridades.

En este sentido, el art. 15.1. 2º LTAIBG establece que las solicitudes de información pública que contengan datos personales relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas, que no conlleven la amonestación pública al infractor, deben ser denegadas (38) . Como ya se ha señalado, el acceso sólo se podrá autorizar cuando concurren algunos de los siguientes supuestos: a) que se cuente con el consentimiento expreso del afectado, b) dicho acceso estuviera amparado por una norma con rango de Ley o c) si comportase amonestación pública al infractor (39) .

Seguidamente, debemos plantearnos si el reconocimiento de la acción pública en el ámbito urbanístico permite el acceso a expedientes sancionadores urbanísticos sin necesidad de contar con el consentimiento del afectado. En relación con este aspecto, hay una clara disparidad de criterios, tanto en sede doctrinal como judicial, girando la discusión en torno a sí el reconocimiento de la acción pública atribuye legitimación con relación a los expedientes sancionadores. El Tribunal Supremo considera, que en los ámbitos sancionadores en los que está reconocida la acción pública, el denunciante tiene legitimación para exigir la tramitación del expediente sancionador, por ser de carácter obligatorio, así como el acceso al mismo. Lo que sí ha negado es la legitimación para recurrir la sanción concreta, el concreto importe impuesto, solicitando por ejemplo que éste fuera superior (40) . En cualquier caso, al ser el urbanismo una materia de competencia autonómica es fundamental estudiar la concreta regulación que pudiera establecer la normativa autonómica y, en concreto, la regulación de la acción pública, y el carácter obligatorio o facultativo de los expedientes sancionadores.

Para cuando sea necesario obtener el consentimiento expreso del afectado para reconocer el acceso a los expedientes sancionadores urbanísticos, una vez recibida la solicitud debe realizarse el trámite previsto en el artículo 19.3 LTAIBG, proporcionando al afectado la oportunidad de conceder el consentimiento, o de denegarlo expresa o tácitamente.

Además, si la información solicitada, especialmente en los procedimientos sancionadores urbanísticos, puede ser proporcionada de forma dissociada, anonimizando datos personales, el acceso debe ser reconocido sin necesidad de consentimiento alguno. En estos supuestos, no hará falta consentimiento de los responsables de las infracciones ni de las personas que presentan las denuncias, puesto que no se dará acceso a sus datos personales (41) .

Poniendo en relación lo anterior con el posible acceso por un tercero a procedimientos sancionadores urbanísticos, es evidente que, en muchos casos, la simple ocultación de los datos personales en los documentos integrantes del expediente al que se permita acceder no impedirá despersonalizar el resto de los datos contenidos en aquellos, siendo esto evidente en aquellos supuestos en los que el solicitante de la información pública identifique en su petición al infractor. No obstante, son imaginables supuestos en los que el acceso puede permitirse previa disociación de los datos de carácter personal que impida la identificación de las personas afectadas; piénsese, por ejemplo, en una solicitud de acceso genérico a los expedientes sancionadores urbanísticos resueltos por un Ayuntamiento por infracciones muy graves en un periodo temporal determinado. Entendemos que este tipo de solicitud encaja perfectamente en la finalidad de la LTAIBG, cuál es fiscalizar por la ciudadanía la gestión de gobierno, y que no tiene por objeto ejercer la acción pública urbanística solicitando medidas concretas de cumplimiento de la legalidad urbanística.

3. Los límites del derecho de acceso del art. 14

Una vez obtenido el resultado de la ponderación, si este es favorable al acceso, pasaremos a analizar los límites del artículo 14, cuya aplicación no tiene carácter automático, siguiendo el orden establecido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de datos en su criterio interpretativo 2/2015, de 24 de junio.

De los límites del artículo 14 LTAIBG, podemos destacar con relación a la disciplina urbanística, el límite recogido en la letra e) *La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, y letrag) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.*

El bien jurídico protegido con estos límites es asegurar el buen fin de todos los actos de investigación que se pueden llegar a realizar en la fase de instrucción de un procedimiento administrativo, es decir, se protege las actividades administrativas de prevención, investigación o sanción de las infracciones y no tiene por objeto proteger los derechos o intereses de las personas investigadas (que, si concurren, son protegidos por el art. 15 LTAIBG, como se ha indicado anteriormente) (42) .

De este modo, los procedimientos urbanísticos que no tienen naturaleza sancionadora (incluidos, los de protección de la legalidad urbanística que no tienen carácter sancionador) no pueden considerarse incluidos dentro del límite legal «datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven amonestación pública al infractor», por lo que procede ponderar, si debe prevalecer la protección de los datos personales que resultarían afectados por el acceso a la información solicitada, o debe prevalecer el acceso. En este sentido, varias resoluciones del CTAR (Resoluciones 18/2017, 25/2017 y 23/2019) y de la GAIP (las relativas a las reclamaciones 17 y 145/2016, entre otras), han puesto de manifiesto que el carácter público del urbanismo y la trascendencia de los intereses que afecta, determinan que el acceso a las licencias y a otros procedimientos, en este ámbito sean de especial relevancia y deban prevalecer sobre la protección de datos personales no especialmente protegidos.

Por tanto, para acceder a un procedimiento urbanístico de naturaleza no sancionadora no se precisa el consentimiento expreso del afectado, por encontrarse el acceso amparado en una norma con rango de ley (la que reconoce la información pública urbanística y la acción pública en el ámbito urbanístico, en concreto art. 5 y 62 TRLSRU).

En este sentido, el Consejo de Transparencia de Aragón en el informe antes citado, ha manifestado que un ciudadano tiene derecho a acceder a copia de las actas de inspección, informes técnicos y jurídicos de los expedientes urbanísticos, y las resoluciones administrativas de los mismos, iniciados o emitidos en un concreto periodo de tiempo. Insiste, además, criterio que compartimos, en que no tiene relevancia que la información solicitada forme parte o no de un procedimiento abierto o de uno cerrado a los efectos del ejercicio del derecho de acceso a la información, ni impide el acceso a cualquier persona.

Sin embargo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno AAI ha establecido «como quiera que los documentos solicitados se refieren a la posible comisión de una infracción administrativa, en lo que no se resuelva ésta no procede facilitar lo interesado, pues insistimos, su difusión podría comportar una merma en el derecho constitucional a la presunción de inocencia en la medida en que los hechos y datos obrantes en el expediente admiten prueba en contrario y son susceptibles de desvirtuarse en el resto de actos de instrucción. Los antecedentes y fundamentos expuestos ponen de manifiesto que esta Administración no niega al reclamante el acceso a la documentación solicitada sino que se le indica que, una vez instruido el procedimiento y dictada, en su caso, la resolución, el interesado puede tener conocimiento de la misma a través de las obligaciones de publicidad activa» (43) .

Creemos que tendría mejor justificación, la negativa al acceso, basándose en que la difusión podría dificultar las actuaciones de investigación, e instrucción del expediente, y no la denegación en base a la posible vulneración de la presunción de inocencia (44) . Lo que es obvio, es que la denegación del acceso basándose en que la difusión podría dificultar actuaciones de investigación e instrucción del expediente se producirá únicamente mientras el expediente esté en trámite, ya que una vez resuelto ya no habrá peligro alguno de perjudicar las actuaciones de investigación e instrucción. La

denegación, no ha de ser automática en todos los expedientes que se hallen en tramitación, por este simple hecho, si no, únicamente, cuando la difusión pueda perjudicar a la investigación o instrucción. En todo caso, también debemos tener en cuenta que esta resolución, que ahora analizamos, se está refiriendo al ámbito sancionador donde las reglas de acceso son bien distintas, como hemos visto anteriormente.

No es menos interesante el límite de la **letra j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial**, pues en la mayoría de los expedientes de naturaleza urbanística nos encontraremos con proyectos básicos y de ejecución de las obras. En este sentido se pronunció el Consejo de Transparencia de Aragón, por medio de la Resolución 25/2017, de 6 de noviembre de 2017, en la que se reconoce que «la propiedad intelectual no puede operar como límite al acceso, sino como límite a su utilización o explotación por parte de la persona solicitante», entendiéndose que entre los derechos de explotación está el de su reproducción y aprovechamiento económico. Lo que viene a manifestar esta resolución, es que en el acceso y reproducción de un proyecto de obra con el objeto de velar por el cumplimiento de la normativa urbanística, no vulnera la Ley de propiedad intelectual, toda vez que ese acceso y reproducción no tiene por objeto obtener un beneficio económico (por ejemplo, plagiar el proyecto para otra obra). En la ponderación que realicemos, deberán valorarse estas consideraciones, y sin perjuicio de estar al caso concreto, debería permitirse el acceso a su contenido.

4. Protección de datos del denunciante

El ejerciente de la acción pública en materia de disciplina urbanística una vez tiene conocimiento de la existencia de unas obras en ejecución o terminadas, podrá comunicárselo a la administración pública competente. En esta comunicación podríamos encontrar datos personales del denunciado pero lo que sí es seguro, es que los datos nuevos objeto de tratamiento serán los del propio denunciante, que entran a formar parte del registro de actividades de la Administración, adquiriendo un derecho de protección sobre sus propios datos.

Por tanto, si ejercida la acción pública urbanística los únicos datos objeto de protección ya no son los datos de los sujetos obligados sino también los datos del denunciante, ¿en qué medida deben de protegerse (45) ?

Con relación al denunciante deberíamos diferenciar cuando se limite a comunicar los hechos que puedan ser constitutivos de infracción urbanística, en este caso, la administración podrá ponderar en virtud de los principios mencionados la necesidad de garantizar la confidencialidad de su identidad, y especialmente cuando el propio afectado/denunciante solicite que así sea.

Sin embargo, si el denunciante participa en el procedimiento que la administración decida incoar o bien solicita que se considere interesado, en ese caso se convierte en parte en el mismo, de modo que sus datos podrán ser de acceso a los denunciados, puesto todos se consideran interesados en el procedimiento y como tales tienen acceso al mismo, y a la información que en él se contenga. En este caso, se aplicaran los mismos criterios antes expresados, protegiendo con carácter general, y como mínimo, el domicilio, DNI, correo electrónico y número de teléfono.

Sobre esta cuestión se han pronunciado el Consell de Transparencia de Valencia y la AEPD (46) , de las que podemos extraer las siguientes conclusiones:

- El derecho a la información está relacionado directamente con el derecho de acceso a la justicia y el derecho de acceso al expediente (47) .
- El denunciante puede solicitar expresamente que se proteja su identificación y en este caso debe anonimizarse, salvo que el conocimiento de su identidad sea necesario para la correcta defensa del denunciado o participe como parte interesada en el procedimiento.

- En este sentido, entendemos que en el ámbito urbanístico la confidencialidad de los datos de denunciantes no genera en principio indefensión al denunciado, por lo que ante la petición expresa de confidencialidad del denunciante, deberá protegerse su identidad. En consecuencia, y en el ámbito urbanístico, consideramos que la identidad del denunciante puede protegerse, (denunciante no interesado) puesto que no menoscaba el derecho de defensa del denunciado, al ser la materia urbanística de carácter objetivo, vinculado con las condiciones urbanísticas del suelo y no con las condiciones subjetivas de los interesados.

IV. Conclusiones

Primera.- El reconocimiento de la acción pública urbanística refuerza la legitimación de la ciudadanía para solicitar el acceso y obtener aquella información de la que disponen las Administraciones Públicas.

Segunda.- Aunque la normativa urbanística establezca que la información es pública y garantice su conocimiento por la ciudadanía, no ha establecido procedimientos específicos que regulasen su acceso, debiendo aplicarse por su carácter supletorio la LTAIBG.

Tercera.- Aun estando reconocida la acción pública a quien la ejercite no se le reconocerá un derecho de acceso automático a toda la información, documentación y datos, puesto que, de existir datos de carácter personal, debe ponderarse la prevalencia de su comunicación a terceros. Esta misma ponderación se hará con respecto a los datos del denunciante, que únicamente pone en conocimiento la presunta comisión de infracciones urbanísticas o, expresamente, solicita su anonimato.

Cuarta.- En los expedientes sancionadores, las reglas de transparencia y publicidad se ven ligeramente modificadas.

Quinta.- La nota común que se pone de manifiesto en las resoluciones e informes consultados es que será, en cada caso concreto, donde se ponderará la prevalencia de la información sobre la protección de los datos.

V. Bibliografía

- CORCHERO, M., SÁNCHEZ PÉREZ, L. «La transparencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio». El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 18, Sección Opinión / Colaboraciones, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2015, Ref. 2161/2015, Wolters Kluwer.
- FERNANDEZ RAMOS, S. y PEREZ MONGUIÓ, J.M.: «Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 19 de diciembre». Thomson Reuters. Civitas 2014. Aranzadi SA. Pamplona.
- MARINERO PERAL, A. «Urbanismo y TICs: Herramientas para la seguridad y la transparencia». Práctica Urbanística, Nº 97, Sección Estudios, Octubre 2010, Editorial LA LEY.
- MESSEGUER YEBRA, J. «Reflexiones sobre la transparencia de la información urbanística y la protección de datos personales a la luz de la doctrina de los comisionados de transparencia», Práctica Urbanística, Nº 164, Sección Estudios, Mayo-Junio 2020, Wolters Kluwer.
- MIR PUIGPELAT, O.: «Transparencia y Procedimiento Administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a la información pública». Thomson Reuters. Civitas. Aranzadi 2019, Pamplona.
- MONTERO PARAPAR, M.F. y DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M. «La acción pública urbanística y el estatuto jurídico del denunciante», Práctica Urbanística, Nº 167, Sección Disciplina urbanística práctica, Noviembre-Diciembre 2020, Wolters Kluwer, LA LEY 13709/2020.

— PONCE SOLÉ, J., CAPDEFERRO VILLAGRASA, O., «Buen gobierno urbano, transparencia y participación ciudadana: la prevención de la corrupción en el urbanismo». *Práctica Urbanística*, N^o 146, Sección Estudios, Mayo-Junio 2017, Wolters Kluwer.

- (1) Resolución núm. 143/2016, de 14 de octubre, del Comisionado de Transparencia de Cataluña.
- (2) En la Resolución núm. R/0433/2015, de 15 de febrero de 2016, se deniega el acceso a la información solicitada consistente en conocer el autor de una nota técnica por personal de una empresa pública. Considera el Consejo de Transparencia que la identidad del autor de la Nota por la que se interesa el reclamante no tiene ninguna incidencia pública desde el momento en el que el contenido de la misma ha sido asumido por la empresa pública. Además, esta solicitud no puede subsumirse, en opinión del CTBG, en el supuesto del art. 15.2 LTAIBG, puesto que dicha información tiene incidencia más allá de la organización, funcionamiento y Buen Gobierno. Sin embargo, la sentencia núm. 61/2018, de 4 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número 12 de Madrid, dictada en el procedimiento ordinario núm. 21/2016, anula la resolución del CTBG por ser contraria a derecho y establece Se trata claramente de «datos identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública» de la misma, de modo que es obligado conceder el acceso a la información, salvo que prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos, prevalencia que no se ha invocado en este caso. Además, añade la sentencia, que la normativa de protección de datos entonces vigente, excluye de tal protección ciertos datos de personas físicas que presten servicios en personas jurídicas, consistentes en «nombre y apellidos, funciones o puestos desempeñados, dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales».
- (3) Resolución del Consejo de Transparencia de Aragón, núm. 18/2017, de 27 de julio.
- (4) Así mismo, el Comisionado de Transparencia de Cataluña, en su Resolución núm. 143/2016, de 4 de octubre de 2016, ha establecido que 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 y de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.
- (5) Resolución del Comisionado de Transparencia de Castilla y León, núm. 19/2017, de 15 de marzo.
- (6) Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2012.
- (7) El art. 13 LTAIBG dispone que: «Se entiende por 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».
- (8) Artículo 105, b CE: «la ley regulará 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»
- (9) MIR PUIGPELAT, O.: «Transparencia y Procedimiento Administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a la información pública». Thomson Reuters. Civitas. Aranzadi 2019, Pamplona. Pp. 37 y ss.
- (10) En este mismo sentido se pronuncia el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cuando reconoce en su Resolución de fecha 01/06/2018, «aunque el expediente este en curso, a nuestro juicio parte de la información que se solicita ya existe y, por lo tanto, puede ser proporcionada al constituir información pública en el sentido del art. 13 de la LTAIBG».
- (11) FERNANDEZ RAMOS, S. y PEREZ MONGUIÓ, J.M.: «Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 19 de diciembre». Thomson Reuters. Civitas 2014. Aranzadi SA. Pamplona. P. 219.
- (12) Resolución núm. 23/2017, del Consejo de Transparencia de Aragón.

- (13) Resolución número 451/2017, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- (14) Resolución R/0286/2018, de 26 de julio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: «Respecto a la aplicación de la Disposición Adicional Primera, apartado 1, de la LTAIBG, deben hacerse ciertas precisiones, para que pueda ser invocada como motivo de inadmisión: Primero, debe existir un específico procedimiento administrativo aplicable al caso, segundo, el reclamante debe ser un interesado en el mismo y tercero, el procedimiento debe estar en curso».
- (15) La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, núm. 481/2018, de 11 de octubre, dictada en el recurso núm. 4330/2016, dispone: «Esta posibilidad debe ponerse en relación con el derecho de acceso a los expedientes administrativos por parte de todos los ciudadanos en función de un interés legítimo, razón por la cual, ya desde el momento en que la parte demandante comenzó a sospechar que la misma pudiera incurrir en algún incumplimiento podía haber solicitado el acceso al expediente de licencias, comenzándose a computar el plazo de recurso desde la efectividad de ese acceso y conocimiento completo de dichos actos de otorgamiento».
- (16) Art. 62 TRLSRU. Artículo que ha sido interpretado por jurisprudencia consolidada en el sentido apuntado, entre otras la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1621/2019, de 21 de noviembre, dictada en el recurso de casación núm. 6097/2018. En el mismo sentido Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1663/2016, de 7 de julio, dictada en el recurso de casación núm. 3702/2014.
- (17) Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- (18) Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno AAI, núm. RT 0206/2020 de 26 de agosto; RT 0474/2020, de 8 de octubre y RT núm. 0497/2020, de 8 de octubre.
Estas Resoluciones son citadas en el Blog <https://elurbanisciente.com/> (última visita 11/12/2020).
- (19) Artículo 18. Causas de inadmisión.
1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:
a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.
b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.
c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.
d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.
e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.
2. En el caso en que se inadmita la solicitud por concurrir la causa prevista en la letra d) del apartado anterior, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.
- (20) Art. 14. Límites al derecho de acceso. (se destacan en negrita los relacionados con el presente artículo)
1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:
a) La seguridad nacional.
b) La defensa.
c) Las relaciones exteriores.
d) La seguridad pública.
e) **La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.**
f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
g) **Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.**
h) Los intereses económicos y comerciales.
i) La política económica y monetaria.
j) **El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.**
k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
l) La protección del medio ambiente.
2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

3. Las resoluciones que de conformidad con lo previsto en la sección 2.^a se dicten en aplicación de este artículo serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20, una vez hayan sido notificadas a los interesados.

Artículo 15. Protección de datos personales.

1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

- a)** El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
 - b)** La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.
 - c)** El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.
 - d)** La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.
4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.
5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

- (21)** Informe núm. 5/2020, de 19 de octubre, Consejo de Transparencia de Aragón.
- (22)** DA 2^a LOPDPDD.
- (23)** Artículo 4 Reglamento 2016/679 UE, de 27 Abr. Definiciones: «datos personales»: toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»).
- (24)** Criterio Interpretativo núm. 1/2015 del mismo establecido conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos sobre el alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc. y las retribuciones de sus empleados o funcionarios.
- (25)** Resolución núm. 617/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: «Como se ha expuesto anteriormente, la vía contemplada en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas tiene como finalidad garantizar los derechos de los que ostentan la condición de interesado en un procedimiento administrativo, entre ellos el de obtener copia de los documentos contenidos en el mismo, con el objetivo de que la esfera jurídica de los derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas se encuentra protegida, tal y como anuncia su Preámbulo. Por su parte, la vía del acceso a la información contemplada en la normativa de transparencia se enmarca en el binomio ciudadano/Gobierno y Administración, configurándose tal vía de acceso como un derecho en virtud del cual «los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones».
- (26)** Informe 21/2019, de 04 de junio, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos.

- (27)** Sentencia núm. 1338/2020 del Tribunal Supremo, sala de lo Contencioso-administrativo, de 15 octubre, dictada en el recurso casación núm. 3846/2019.
- (28)** Criterio Interpretativo núm. 2/2015 establecido conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos sobre la aplicación a los límites del derecho de acceso a la información.
- (29)** Es necesario aclarar que el consentimiento expreso del afectado no es suficiente cuando el acceso por parte de un tercero a la información pública que contiene esos datos tenga como finalidad principal identificarlos. Art. 9 LOPDGDD.
- (30)** Informe del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 23/05/2015 sobre el acceso a datos de retribuciones de funcionarios: «Se considera que en la información referente a los puestos de trabajo de mayor nivel de responsabilidad y mayor autonomía en la toma de decisiones o a aquellos cuya provisión se realice con un cierto grado de discrecionalidad o se justifique en la existencia de una especial relación de confianza prevalecerá, como regla general el interés público sobre la protección de datos y la intimidad».
- (31)** Resolución núm. 729/2020, de 3 de diciembre, de Comissió de Garantia del Dret D'Accés a la Informació Pública.
- (32)** Sin embargo, la Sentencia núm. 536/2019 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, sala de lo Contencioso-administrativo, de 17 julio, dictada en el recurso núm. 578/2018, manifiesta: «en aras a facilitar la transparencia, se puede dar información sin restricción sobre si una obra o actividad cuenta con la licencia municipal correspondiente sin entrar a facilitar datos sobre los titulares, centrandó la información en datos objetivos, tales como el tipo de obra o actividad, siendo los datos de carácter personal aquellos que afectan a la intimidad, que es una cuestión física, identificadora de cualidades atribuibles directamente a la persona, no a los objetos que rodean a la misma; y que los razonamientos que se contienen en la Sentencia en cuanto a la condición de interesado que ostenta el codemandado eximen de mayor comentario, sin poder existir vulneración alguna de datos de carácter personal cuando la resolución recurrida expresamente se refiere a los mismos y a la necesidad de disociarlos».
- Como se ha expuesto, hay sentencias y resoluciones que llegan a conclusiones distintas en función de la causa que se argumente en la solicitud.
- (33)** MESSEGUER YEBRA, J. «Reflexiones sobre la transparencia de la información urbanística y la protección de datos personales a la luz de la doctrina de los comisionados de transparencia», *Práctica Urbanística*, N° 164, Sección Estudios, Mayo-Junio 2020, Wolters Kluwer.
- (34)** Sin embargo, tal derecho no es absoluto, pudiendo ceder ante intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el recorte que aquél haya de experimentar se revele como necesario para lograr el fin legítimo previsto proporcionado para alcanzarlo y, en todo caso, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho. Y así lo ha recogido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, núm. 719/2017, de 12 de septiembre, dictada en el recurso núm. 176/2017.
- (35)** El art. 82 de la LPAC, establece como obligación de la administración, instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, la puesta de manifiesto del expediente, «para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 09 de diciembre».
- (36)** Informe 5/2020, de 19 de octubre, del Consejo de Transparencia de Aragón
- (37)** En el tratamiento de los datos de carácter personal, las Administraciones Públicas deberá aplicar los principios recogidos en el art. 5 del RGPDUE, de manera que los datos no solo se recojan sino también se comuniquen o revelen, en los casos habilitados para ello, con fines determinados, explícitos y legítimos, no pudiendo ser tratados de manera incompatible con esos fines.
- (38)** Resolución núm. 15/2018, de 12 de marzo, del Consejo de Transparencia de Aragón.

- (39)** Con respecto a este último supuesto, debe tenerse en cuenta que la amonestación pública es un tipo de sanción administrativa accesoria contemplada en algunas leyes urbanísticas autonómicas, como por ejemplo en el art. 162 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, de suelo de Galicia, que recoge la posibilidad de sancionar por infracciones muy graves, cuando las acciones que las motivaron no sean legalizables, con una amonestación pública consistente en la publicación en un diario de mayor difusión de la provincia de las sanciones firmes y de la identidad de los sancionados. Por su parte, el art. 200 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de costas, establece que las sanciones impuestas por infracciones graves, una vez firmes, se harán públicas en el Boletín Oficial de la comunidad autónoma correspondiente con carácter trimestral y contendrán los siguientes datos: Importe de la sanción, nombre del infractor o infractores, tipificación de la infracción, localización del hecho sancionado y, en su caso, obligación de restitución e indemnización.
- El auto de 2 de octubre de 2015 del Tribunal Supremo ha señalado que en estos supuestos el legislador considera la concurrencia de un interés público en publicitar las sanciones impuestas con la finalidad que corresponda en cada sector.
- (40)** MONTERO PARAPAR, M.F. y DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M, «La acción pública urbanística y el estatuto jurídico del denunciante», Práctica Urbanística, Nº 167, Sección Disciplina urbanística práctica, Noviembre-Diciembre 2020, Wolters Kluwer, LA LEY 13709/2020.
- (41)** El art. 3 de la LTAIBG, entiende por procedimiento de disociación: «Todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona determinada o determinable».
- (42)** Informe 5/2020, de 19 de octubre, del Consejo de Transparencia de Aragón.
- (43)** Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno AAI, núm. RT 0206/2020 de 26 de agosto.
- (44)** Así también lo ha manifestado el Informe 5/2020, de 19 de octubre, del Consejo de Transparencia de Aragón emitido a solicitud de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Manzanera, relativo al acceso a la información de expedientes urbanísticos.
- (45)** La AEPD sigue manteniendo la postura manifestada en sus informes 197/2006 y 214/2009, cuando consideraba que el art. 15 LOPD no amparaba la solicitud del denunciado de conocer la identidad del denunciante, porque no se trata de ejercer el derecho de acceso previsto en la LOPD, sino de acceder a datos de terceras personas (el denunciante). Sin embargo, concluye que, si la identidad del denunciante forma parte del expediente, que en ese caso resulta aplicable la excepción del art. 11.2. a) LOPD en relación con el art. 35 LRJ-PAC y que en consecuencia el denunciado podría tener derecho a conocer la identidad del denunciante.
- (46)** Resolución del Consell de Transparencia de Valencia núm. 48/2017, de 29 de junio de 2017 y Resoluciones de la AEPD de 5 de julio de 2010 y en la número 342/2012.
- (47)** Sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de enero de 2011, dictada en el recurso de casación núm. 302/2010, dispone que: «*el artículo 35.a) está ciertamente dirigido a facilitar el derecho a la defensa, y esto lo que significa es ofrecer al interesado la posibilidad de conocer en un procedimiento administrativo todos los hechos y datos que puedan resultar relevantes para la tutela de sus derechos e intereses que quiera ejercitar por cualquier vía*», entiende la AEPD que: «*Así, considerando el principio de proporcionalidad, y que el fin perseguido por la norma considerada (art. 35.a) de la Ley 30/1992) es garantizar el derecho de defensa, al interesado-denunciado del procedimiento sólo se comunicarán aquellos datos de la denuncia que sean relevantes para el ejercicio de sus derechos - el de derecho de defensa en el presente caso -, habrá de plantearse si al dar traslado de la denuncia se incorporarán o se eliminarán aquellos datos personales de terceros (denunciantes) que no resulten adecuados ni pertinentes en relación con dicha finalidad de defensa. Se trataría, en definitiva, de una ponderación entre dos derechos fundamentales, el de defensa del art. 24 CE y el de protección de datos de carácter personal del art. 18.4 CE en relación con la STC 292/2000*».