BASE DE DATOS DE Norma CEF.-
Referencia: NCJ066396

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1575/2022, de 28 de noviembre de 2022
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Rec. n.º 3190/2021

SUMARIO:

Transparencia. Acción pública urbanística. Límites al acceso a la información pública por la vía de la Ley 19/2013.

La presente controversia se centra en interpretar la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por **Real Decreto Legislativo 7/2015**, de 30 de octubre, en concreto el **artículo 62, relativo al acción pública**, a fin de **determinar si dicho precepto constituye, o no, un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de transparencia**, todo ello en relación con el artículo 18.1 e) de la mencionada Ley 19/2013, a fin de valorar si la falta de utilización, en su caso, de dicho cauce específico es o no determinante para considerar abusiva la petición.

La Ley 19/2013, por lo que respecta al acceso a la información pública, se constituye como la normativa básica trasversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas. Sus previsiones respecto al régimen jurídico previsto para al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como **supletoria**, cuando otra norma legal haya dispuesto un **régimen jurídico propio y especifico** de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece su disposición adicional primera apartado segundo. Hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. Esta remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria.

La previsión sobre acceso a la información del artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana está lejos de constituir un régimen separado y diferente al fijado en la Ley de Transparencia, y reafirma lo que esta dispone en cuanto permite el acceso a la información en poder de las Administraciones públicas y obtener copia de las disposiciones o actos adoptados. Acceder a cierta información respecto de los procedimientos en curso como consecuencia del ejercicio de la acción pública en materia urbanística no impide ni excluye la posibilidad de solicitar información pública obrante en la Administración respecto de procedimientos ya concluidos ni, por lo tanto, limita ni condiciona la posibilidad de acceder a la información pública por la vía prevista en la Ley 19/2013. Ni el ejercicio de esta acción pública ni la existencia de un procedimiento en curso impide que el ciudadano pueda acudir al cauce previsto en la Ley de Transparencia para acceder a la información pública obrante en poder de la Administración. **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**. En la misma línea, la presentación de una solicitud de acceso a la información urbanística obrante en poder de un Ayuntamiento no puede considerarse abusiva por el hecho de que exista un procedimiento de reposición de la legalidad urbanística en curso y tampoco la solicitud de una información sobre las licencias urbanísticas o los títulos habilitantes de la actividad desplegada en un establecimiento concreto y referida a los ejercicios anteriores puede ser considerada abusiva.

En respuesta a las cuestiones planteadas el Tribunal reitera que:

El hecho de poder **acceder a cierta información respecto de los procedimientos en curso, como consecuencia del ejercicio de la acción pública en materia urbanística, no impide ni excluye la posibilidad de solicitar la información pública obrante en la Administración** respecto de procedimientos ya concluidos ni, por lo tanto, limita ni condiciona la posibilidad de acceder a la información pública por la vía prevista en la Ley 19/2013.

La Ley del suelo al regular la acción urbanística no se 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.

Y finalmente, **tampoco puede considerarse que el acceso a la información con la finalidad de comprobar si han existido infracciones urbanísticas pueda considerarse abusiva** cuando la información solicitada tanto por su espectro temporal como por el volumen de información comprometido no puede considerarse como tal. La solicitud de información es conforme con la finalidad que persigue la normativa de transparencia, por cuanto es un medio de control de los actos de otorgamiento de las licencias y autorizaciones urbanísticas, por lo que tiene 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

PRECEPTOS:

Ley 19/2013 (de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), arts. 17.3, 18.1 e), disp. adic. primera.2 .
RDLeg. 7/2015 (TRLSRU), arts. 5 y 62.

PONENTE:

Don Diego Cordoba Castroverde.

Magistrados:

Don EDUARDO ESPIN TEMPLADO
Don EDUARDO CALVO ROJAS
Don MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH
Don JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR
Don DIEGO CORDOBA CASTROVERDE

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.575/2022

Fecha de sentencia: 28/11/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3190/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 08/11/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Procedencia: T.S.J.GALICIA CON/AD SEC.3

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: AVJ

Nota:

R. CASACION núm.: 3190/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1575/2022

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D.ª María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 28 de noviembre de 2022.

Esta Sala ha visto por los magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 3190/2021 interpuesto por el procurador de los tribunales don Ignacio Pardo de Vera López, en nombre y representación de don Desiderio, bajo la dirección letrada de don Juan María Sanz Bravo, contra la sentencia de 29 de enero de 2021, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el procedimiento ordinario nº 7016/2020.

Ha comparecido como parte recurrida el Letrado de la Junta de Galicia, en nombre y representación de la Comisión de Transparecencia de Galicia.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

El Procurador de los Tribunales don Ignacio Pardo de Vera, actuando en nombre y representación de D. Desiderio, interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 29 de enero de 2021 (rec. 7016/2020).

El Sr. Desiderio recurrió ante el TSJ de Galicia la resolución de la Comisión de Transparencia de Galicia de 30 de octubre de 2019 que desestimó la reclamación frente a la resolución de la Alcaldía de Arzúa de 8 de agosto de 2019 por la que se concedió acceso de forma condicionada a la vista y copia de los expedientes de licencias y títulos habilitantes de actividad otorgados en los últimos seis años referidos a la actividad desarrollada en el Pazo de Brandeso, estos es, la actividad de turismo rural.

Segundo.

Mediante Auto de 20 de octubre de 2021 se admitió el recurso de casación declarando que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en interpretar la Disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en concreto el artículo 62 relativo al acción pública, a fin de determinar si los citados preceptos constituyen, o no, un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de transparencia, todo ello en relación con el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a fin de valorar si la falta de utilización, en su caso, de dicho cauce específico es o no determinante del carácter abusivo de la petición.

Tercero.

La parte recurrente formalizó la interposición de su recurso de casación argumentando, en síntesis, lo siguiente:

El recurrente es propietario del "Pazo de Brandeso" sito en el término municipal de Arzúa (A Coruña) destinada a vivienda y turismo rural.

El propietario de otro establecimiento turístico cercano solicitó al Ayuntamiento de Arzúa (el 20 de noviembre de 2018) la incoación de expediente de reposición de la legalidad urbanística por la supuesta ejecución en curso de obras no amparadas en la licencia urbanística, presentando una segunda solicitud el 8 de marzo de 2019. Estando en tramitación el expediente de la segunda solicitud de incoación del procedimiento de reposición de la legalidad urbanística se solicitó al Ayuntamiento, al amparo del derecho de acceso a la información pública regulado en la ley de Transparencia, copia de los expedientes de licencias o títulos habilitante de la actividad otorgados en los últimos seis años, petición a la que se accedió imponiendo determinadas condiciones por Acuerdo del Alcalde de 8 de agosto de 2019.

El Sr. Desiderio impugno el acuerdo ante la Comisión de Transparencia de Galicia que, en su resolución de 30 de octubre de 2019, acordó desestimar la reclamación presentada por entender que: la información solicitada se refería a la parte del establecimiento dedicada a la actividad turística y no afectaba a la intimidad; la información se concedió sometida a ciertas condiciones; el derecho al acceso a la información aparece reconocido en la Ley 19/2013 al que se remite la Ley 39/2015.

Contra esta resolución el Sr. Desiderio interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, cuya Sección 3ª, en su sentencia nº 31/2021, de 29 de enero, recaída en el recurso 7016/2020, desestimó el recurso. En dicha sentencia se considera irrelevante el hecho de que se hayan denunciado obras ilegales, se hayan tramitado expedientes sancionadores o quejas ante el Valedor do Pobo, y los supuestos intereses comerciales o de otra índole que puedan existir ente el demandante y la persona que solicitó la información, puesto que el único objeto es determinar si el solicitante tiene derecho a la información solicitada.

La sentencia descartó que la información solicita afectase a su intimidad o le generase indefensión, así como que el ejercicio del acceso a la información pudiera considerarse abusivo por disponer de otros cauces previstos en las normas sectoriales, tal y como sucede en materia urbanística donde la acción es pública para comprobar la existencia de cualquier irregularidad.

Considera que la acción pública en materia urbanística constituye un régimen específico de acceso a la información que excluye la aplicación de la Ley de Transparencia y la falta de utilización de este cauce debe considerarse como el ejercicio abusivo de este derecho (art. 18.1.3) de la Ley de Transparencia).

Argumenta que dado que la Administración pública sirve con objetividad a los intereses generales y sus actos se presumen válidos, el control en lo que a la legalidad de su actuación se refiere (en este caso referida a la legalidad de las obras y de las licencias concedidas por el Ayuntamiento para desarrollo de la actividad de turismo rural) requiere la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo previsto en la ley sectorial (en este caso el procedimiento de reposición de la legalidad urbanística) o su revisión utilizando la acción pública.

La acción pública urbanística, recogida en el art. 62 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de noviembre. Y considera que la acción pública urbanística excluye la aplicación de la Ley de Transparencia como consecuencia de lo establecido en la Disposición Adicional primera 2 de la Ley 19/2013, pues es una acción destinada a proteger la legalidad frente a la actuación de los poderes públicos y como consecuencia de tal reconocimiento y legitimación el derecho a informarse sobre el expediente de que se trata y obtener vista y copia de sus documentos.

El Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de noviembre al regular los derechos de los ciudadanos en su art. 5 contempla como tales:

"c) 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.

[...] f) 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".

Por otra parte, el ejercicio de la acción pública urbanística ha de ponerse en relación con la correspondiente legislación reguladora del suelo, en este caso la Ley 2/2016, de 10 de febrero del Suelo de Galicia que en sus articulo 152 a 156 regula el procedimiento para la protección de la legalidad urbanística vulnerada. Por lo que ejercitada esta acción, el interesado en un procedimiento administrativo, tiene derecho según reconoce el art. 53.1.a) de la Ley 39/2015 a : "a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su

caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos".

La Disposición Adicional Primera 1º de la Ley de Transparencia establece que la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesado en un procedimiento administrativo en curso, a los documentos que se integren en el mismo. Y en este caso existía un procedimiento en curso referido al segundo procedimiento destinado a reponer la legalidad que el Ayuntamiento inició a raíz de la petición que formuló el denunciante el 8 de marzo de 2019

Por ello entiende que la acción pública hace innecesaria la vía de acceso a la información pública a través de la Ley de Transparencia toda vez que la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo y faculta a quien haga uso de la acción pública para que pueda acceder a la información de que se trate y obtener copia de los documentos del expediente que promovió.

Habiendo instado el inicio del procedimiento de reposición de la legalidad urbanística, el particular que lo inicio adquirió la condición de interesado en un procedimiento administrativo por lo que pudo acceder a la información que interesaba ya que obraba o habría de incorporar se al expediente de reposición de la legalidad urbanística. Sin embargo, en lugar de exigir dicha información en el seno de dicho procedimiento o de impugnar las resoluciones optó por acudir a la Ley de Transparencia mientras estaba en tramitación el procedimiento que había promovido.

La falta de utilización del cauce específico determina que concurra la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.e) de la Ley de Transparencia por cuanto la información solicitada tiene carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

La solicitud de información que dirigió al Ayuntamiento no la justifico en la finalidad de transparencia que exige la Ley y a la que responde la Ley 19/2013 sino en las supuestas irregularidades urbanísticas en que basó sus peticiones de incoación del correspondiente procedimiento administrativo de reposición de la legalidad urbanística. Su objetivo no era fiscalizar la acción de los responsables públicos sino la protección del interés general mediante la acción pública urbanística. Tenía, pues, el cauce específico adecuado para la obtención de la información pública, que es el que debió utilizar y no el de la Ley de Transparencia.

Así pues, la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.e) de la Ley de Transparencia ha de ponerse en relación con el objetivo de la Ley de Transparencia y la existencia de otro cauce específico para el acceso a la información pública. La sentencia no enjuicio acertadamente la falta de motivación de su solicitud de acceso a la información y tampoco la existencia de un régimen jurídico específico para acceder a ella dentro del propio procedimiento urbanístico que había promovido.

La solicitud de información por este cauce no estaba justificada en la transparencia de la Ley sino en razones meramente urbanísticas y además tenía carácter abusivo por tener el peticionario a su disposición un cauce específico para la obtención de la información pública pretendida.

Entiende que el ejercicio de la acción pública urbanística que establece el artículo 62 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación urbana conlleva el derecho al acceso a la información del correspondiente expediente administrativo de manera que, por su carácter de cauce propio y específico para la defensa de la legalidad urbanística, desplaza el régimen general de acceso a la información contenida en la Ley de Transparencia, resultando así de aplicación la Ley del suelo en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional primera 2 de dicha norma.

La utilización del cauce de la Ley de Transparencia habiendo hecho uso de la acción pública con la pretensión de la reposición de la legalidad urbanística, tiene carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia conforme establece el art. 18.1.e) de la Ley de Transparencia, por no haberse utilizado el cauce específico para la obtención de tal información, según exige su Disposición Adicional Primera.

Por todo ello concluye que debe dictarse una sentencia que interpretando la Disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ha de considerarse que el artículo 62 del Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, relativo a la acción pública, y demás preceptos de la correspondiente legislación del suelo de aplicación en el caso en que se haya ejercitado, constituyen un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluye la aplicación de la Ley de Transparencia y que la falta de utilización de dicho cauce específico es determinante de la abusividad de la petición y es, conforme a lo que dispone en su artículo 18.1.e), en consecuencia causa de inadmisión de la petición de información pública presentada al amparo de aquella Ley, esta parte recurrente --con arreglo a las cuestiones jurídicas (ii) y (iii) de interés casacional que planteó en su escrito de preparación de recurso-- pretende la estimación de este recurso de casación y solicita los siguientes pronunciamientos:

1º) Que se fije como doctrina interpretativa de la cuestión planteada que, en correcta interpretación de la Disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ha de considerarse que el artículo 62 del Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, relativo a la acción pública, y demás preceptos de la correspondiente legislación del suelo de aplicación en el caso en que se haya ejercitado,

constituyen un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluye la aplicación de la Ley de Transparencia y que la falta de utilización de dicho cauce específico es determinante de la abusividad de la petición y en consecuencia, conforme a lo que dispone en su artículo 18.1.e), la solicitud de información pública presentada a su amparo está incursa en causa de inadmisión.

2º) Que se declare haber lugar al recurso de casación núm. 0003190/2021 interpuesto contra la sentencia 00031/2021, de 29 de enero, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso núm. Procedimiento Ordinario 0007016/2020, y en consecuencia se case y anule.

3º) Que, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la Comisión de Transparencia de Galicia de fecha 29 de octubre de 2019 y el acuerdo de la Alcaldía de Arzúa de 8 de agosto de 2019, se revoquen tales actos y se dejen sin efecto por no ser conformes al ordenamiento jurídico, con imposición de costas.

Cuarto.

La Comisión de Transparencia de Galicia se opone al recurso.

La acción pública es la que asiste a cualquier persona para formular denuncias urbanísticas ante la administración, motivadas por la ejecución de actos de edificación y uso del suelo que se consideran ilegales.

El derecho de información, genéricamente referido a cualquier actuación administrativa, tiene especial relevancia en el derecho urbanístico, donde el control de la observancia de la legalidad, puede ser instada por cualquiera ciudadano, conforme al citado artículo 5. Y para ejercer la acción pública no se le puede privar 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.

Ahora bien, los ciudadanos que ejerzan la acción pública en materia de urbanismo no necesariamente tienen la condición de interesados por lo que no son sujetos de los derechos que el art. 53 de la Ley 39/2015 le reconoce al que tiene la condición de interesado, ya que, para obtener una información pública en materia de urbanismo, no se ha de reunir tal condición en el procedimiento.

Un expediente de licencia de obras o de autorización de actividad hotelera constituye información pública a los efectos de la Ley 19/2013, al concurrir las circunstancias previstas en el artículo 13: se trata de una información pública elaborada por un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la Ley 19/2013 (un Ayuntamiento) y ser elaborada o adquirida en el ejercicio de las funciones que el ordenamiento atribuye al sujeto en cuestión.

La norma urbanística reconoce el derecho de ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, para lo que puede ser necesario obtener la información que contengan los expedientes de licencias o autorizaciones, pero no establece un régimen específico de acceso a la misma y que sea distinto del régimen general establecido por la normativa de transparencia.

Para que pueda existir un régimen de acceso especifico a la información no es suficiente que exista algún precepto aislado referido al acceso a la información, sino que es necesario que exista un régimen regulado de forma completa.

La sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2020 (rec. 577/2019) el mero hecho de ser destinatario natural de una información concreta no limita ni condiciona su derecho a solicitar una información pública distinta, por lo que el precepto no fija límites o condiciones en el contenido de la información que puede solicitar y obtener las Juntas de Personal, y no constituye por tanto un régimen jurídico específico de acceso a la información que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia y Buen gobierno. Por tanto, la norma no puede ser tomada como un régimen alternativo que regule, de forma autónoma y diferenciada, el derecho de acceso a la información pública.

El procedimiento de reposición de la legalidad urbanística a través del ejercicio de la acción pública urbanística, en relación con los demás preceptos de la legislación del suelo y concordantes de general aplicación en el ámbito administrativo, no constituye un régimen específico de acceso a la información pública que excluya la aplicación de la Ley de Transparencia.

El ejercicio de una acción pública conlleva el reconocimiento de interés y legitimación a favor de la persona que acuda a la Administración y conlleva también el derecho a informarse sobre el expediente de que se trata y a obtener vista y copia de sus documentos. Pero, en ningún caso, se puede considerar que constituyen un régimen jurídico propio y especifico de acceso a la información como exige la jurisprudencia.

No se puede confundir el apartado primero de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 que no es objeto del presente recurso de casación con el apartado segundo de la misma, que, si es objeto de este recurso, referido a la existencia de un régimen específico de acceso. El hecho de que la normativa urbanística al reconocer legitimación para ejercer la acción pública y poder acceder a la información y obtener copia del expediente que con su ejercicio se promovió no supone la existencia de un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información. La presentación de una denuncia no confiere la condición de interesado a los efectos del procedimiento administrativo.

Por otra parte, la presentación de una solicitud de acceso a la información en materia urbanística no puede considerarse abusivo por el hecho de que exista un procedimiento de reposición de la legalidad urbanística.

Tal y como dispone el art. 17 de la Ley 19/2013 el solicitante de acceso a la información no está obligado a motivar su solicitud por lo que ha de presumirse que la finalidad de la solicitud de acceso a la información, salvo que pueda considerarse abusiva, es fiscalizar la acción de los responsables públicos y, por lo tanto, el interés general.

Y el Tribunal Supremo ha señalado que una justificación basada en intereses meramente privados no puede ser por sí solo causa de rechazo de la solicitud, salvo que concurran otras circunstancias como por ejemplo el carácter abusivo de la solicitud.

En ningún caso puede considerarse la solicitud de información como abusiva ya que es conforme con la finalidad que persigue la normativa de transparencia, por cuanto es un medio de control de los actos de otorgamiento de las licencias y autorizaciones de la actividad del establecimiento hotelero, por lo que tiene por finalidad conocer si la decisión publica de otorgamiento de las licencias autorizaciones están o no sujetas a derecho.

Y aún en el caso de que existiese un procedimiento especifico de acceso a la información en materia urbanística, este hecho no haría que la solicitud se pudiese considerar abusiva, sino simplemente se tendría que tramitar por este procedimiento con las especialidades que el mismo contuviese.

Por todo ello solicita la desestimación del recurso de casación fijando como jurisprudencia que el art. 62 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, relativo a la acción pública y demás preceptos de la legislación del suelo, no constituye un régimen jurídico especifico de acceso a la información por lo que debe aplicarse la Ley de Transparencia a las solicitudes de acceso a expedientes urbanísticos.

Quinto.

Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 8 de noviembre de 2022, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

El presente recurso de casación impugna la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 29 de enero de 2021 (rec. 7016/2020).

El recurso considera como hechos relevantes para la solución del presente litigio, los siguientes: El recurrente es propietario del "Pazo de Brandeso", sito en el término municipal de Arzúa (A Coruña), destinado a vivienda y a la actividad de turismo rural. El propietario de otro establecimiento turístico cercano solicitó al Ayuntamiento de Arzúa (el 20 de noviembre de 2018) la incoación de expediente de reposición de la legalidad urbanística por la supuesta ejecución en curso de obras no amparadas en la licencia urbanística, presentando una segunda solicitud el 8 de marzo de 2019. Estando en tramitación el expediente de la segunda solicitud de incoación del procedimiento de reposición de la legalidad urbanística se solicitó al Ayuntamiento, al amparo del derecho de acceso a la información pública regulado en la ley de Transparencia, copia de los expedientes de licencias o títulos habilitante de la actividad otorgados en los últimos seis años, petición a la que se accedió por Acuerdo del Alcalde de 8 de agosto de 2019, imponiendo determinadas condiciones.

El Sr. Desiderio impugno el acuerdo ante la Comisión de Transparencia de Galicia que, en su resolución de 30 de octubre de 2019, acordó desestimar la reclamación presentada por entender que la información solicitada se refería a la parte del establecimiento dedicada a la actividad turística y no afectaba a la intimidad, que la información se concedió sometida a ciertas condiciones y que el derecho al acceso a la información aparece reconocido en la Ley 19/2013 al que se remite la Ley 39/2015.

Contra esta resolución el Sr. Desiderio interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, cuya Sección 3ª, en su sentencia nº 31/2021, de 29 de enero, recaída en el recurso 7016/2020, desestimó el recurso. En dicha sentencia se considera irrelevante el hecho de que se hayan denunciado obras ilegales, se hayan tramitado expedientes sancionadores o quejas ante el Valedor do Pobo, y los supuestos intereses comerciales o de otra índole que puedan existir ente el demandante y la persona que solicitó la información, puesto que el único objeto es determinar si el solicitante tiene derecho a la información solicitada.

La sentencia de instancia consideró que la solicitud de información referida a la vista y copia de los expedientes de licencias y títulos habilitantes otorgados en los últimos seis años referidos a la actividad hostelera desarrollada en el Pazo de Brandeso no implicaba el ejercicio abusivo del derecho de acceso a la información urbanística por no acreditarse el cumplimiento de los requisitos que la ley y la jurisprudencia exigen para que tal solicitud pueda ser considerada abusiva, sin que pueda considerarse como tal el hecho de que se disponga de otros

cauces en normas sectoriales, como sucede en materia urbanística, donde la acción es publica para comprobar la existencia de cualquier irregularidad.

Segundo.

La presente controversia se centra, tal y como se afirmó en el Auto de admisión, en interpretar la Disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en concreto el artículo 62 relativo al acción pública, a fin de determinar si dicho precepto constituye, o no, un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de transparencia, todo ello en relación con el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a fin de valorar si la falta de utilización, en su caso, de dicho cauce específico es o no determinante para considerar abusiva la petición.

Ha de partirse de que la Ley 19/2013, por lo que respecta al acceso a la información pública, se constituye como la normativa básica trasversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas, y así se ha declarado de forma reiterada por este Tribunal.

El Tribunal Supremo ha dictado una abundante jurisprudencia en torno al alcance e interpretación de la Disposición Adicional Primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que se sintetiza en la STS nº 312/2022, de 10 de marzo de 2022 (rec. 3382/2020) afirmando:

"La cuestión que nos ocupa ha sido abordada por esta Sala en diferentes ocasiones en las que, manteniendo un criterio constante en lo sustancial, hemos ido matizando la doctrina en función de los requerimientos y singularidades del caso concreto examinado. Son muestra de ello las sentencias 748/2020, de 11 de junio (casación 577/2019), 1565/2020, de 19 de noviembre (casación 4614/2019), 1817bis/2020, de 29 de diciembre (casación 7045/2019), 314/2021, de 8 de marzo (casación 1975/2020), 389/2021, de 18 de marzo (casación 3934/2020) y 144/2022, de 7 de febrero (casación 6829/2020), entre otras.

En la primera de las resoluciones citadas - sentencia 748/2020, de 11 de junio (casación 577/2019, F.J. 5º)- al examinar el significado y alcance de la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, declarábamos lo siguiente:

"(...) las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y especifico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse".

Esta misma doctrina aparece luego recogida en las sentencias 1565/2020, de 19 de noviembre (casación 4614/2019) y 1817 bis/2020, de 29 de diciembre (casación 7045/2019).

También la sentencia 314/2021, de 8 de marzo (casación 1975/2020) recoge y reproduce la doctrina de la sentencia 748/2020, de 11 de junio (casación 577/2019, F.J. 5º); pero la complementa añadiendo unas precisiones que resultan de interés de cara a la resolución del recurso que ahora nos ocupa. Así, esta sentencia de 8 de marzo 2021 dice en su F.J. 3º:

"(...) Debemos ahora avanzar en la determinación del alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia, precisando qué debemos entender por un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia. Así, hemos de aclarar, en primer lugar, que sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. La disposición adicional primera dispone literalmente lo contrario, tanto en el apartado 2 como en el tercer apartado, que se refiere de forma expresa al carácter supletorio de la Ley de Transparencia en el sector medioambiental, que tiene un régimen específico de acceso a la información de rango legal en la Ley 27/2006, de 18 de julio.

Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia, en diversos ámbitos sectoriales, de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en estos casos, aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Transparencia, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial.

Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que se afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria".

Estas puntualizaciones introducidas por la sentencia 314/2021, de 8 de marzo (casación 1975/2020, F.J.3º) han sido luego reiteradas en sentencia 144/2022, de 7 de febrero (casación 6829/2020, F.J. 3º, apartado D/).

En fin, terminamos este recorrido señalando que con fecha de hoy esta Sala ha dictado sentencia nº 311/2022 (casación 148/2021) en la que, después de aludir también a la jurisprudencia de esta Sala en esta materia, señala en su F.J. 8º:

"(...) Conforme dicha jurisprudencia cuando la disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013 de Transparencia dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión no solo comprende los supuestos en los que se contenga un tratamiento global y sistemático del derecho sino también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes de este derecho y que impliquen un régimen especial diferenciado del general. En estos casos, este régimen especial se aplica de forma preferente a las previsiones de la ley de transparencia, quedando esta última como regulación supletoria"".

Conforme a esta jurisprudencia procede analizar si la acción pública urbanística desplaza la ley de Transparencia en cuanto establece un régimen jurídico propio de acceso a la información.

La acción pública en materia urbanística, admitida desde la primera Ley del Suelo de 1956 -artículo 223-, mantenida en el T.R. de 1976 - artículo 234- en el artículo 304 del T.R. de 1992, y en las normas posteriores., se encuentra actualmente contemplada en el art. 62 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de noviembre. Dicha acción está destinada a impugnar en vía administrativa o jurisdiccional la actuación administrativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo sin necesidad de ostentar un especial interés legítimo en su impugnación sino simplemente en defensa de la legalidad. Está destinada a la anulación de actos o disposiciones y sujeta a los plazos marcados por las leyes, el art. 62.2 de la Ley del Suelo dispone "2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística".

El Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de noviembre al regular los derechos de los ciudadanos, dispone en su art. 5 que tienen derecho a "c) 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". Previsión esta que 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.

Por otra parte, el hecho de poder acceder a cierta información respecto de los procedimientos en curso como consecuencia del ejercicio de la acción pública en materia urbanística no impide ni excluye la posibilidad de solicitar información pública obrante en la Administración respecto de procedimientos ya concluidos ni, por lo tanto, limita ni condiciona la posibilidad de acceder a la información pública por la vía prevista en la Ley 19/2013. Así ha de interpretarse la previsión contenida en el art. 53.1.a "a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrá derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos" referida a los procedimientos en curso que se rigen por la normativa propia de cada procedimiento administrativo, así lo dispone la Disp. Adicional Primera de la Ley de Transparencia.

Pero ni el ejercicio de esta acción pública ni la existencia de un procedimiento en curso impide que el ciudadano pueda acudir al cauce previsto en la Ley de Transparencia para acceder a la información pública obrante

en poder de la Administración. La Ley del suelo al regular la acción urbanística no se 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 Publicas en el ejercicio de las facultades que confiere la Ley de Transparencia.

Tercero.

Sobre el pretendido carácter abusivo de la solicitud.

El artículo 18.1 de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, enumera varias causas por las que las solicitudes de información pueden ser inadmitidas, y entre ellas figura la de: "e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley".

La presentación de una solicitud de acceso a la información urbanística obrante en poder de un Ayuntamiento no puede considerarse abusivo por el hecho de que exista un procedimiento de reposición de la legalidad urbanística en curso y tampoco la solicitud de una información sobre las licencias urbanísticas o los títulos habilitantes de la actividad desplegada en un establecimiento concreto y referida a los últimos seis años pueda ser considerada abusiva ni por el espacio temporal que abarca y ni por el volumen de la información comprometido.

Y finalmente tampoco puede considerarse que el acceso a la información con la finalidad de comprobar si han existido infracciones urbanísticas pueda considerarse abusiva. En primer lugar, porque las solicitudes de información pública ejercidas al amparo de la Ley de Transparencia no necesitan estar motivadas, según dispone el art. 17.3 de la Ley de Transparencia. Y ya señalamos en la STS nº 1519/2020, de 12 de noviembre (rec. casación 5239/2019) "la falta de justificación o motivación no podrá, por si sola, fundar la desestimación de la solicitud, de lo que se sigue que la expresión en la solicitud de una justificación basada en intereses "meramente privados", [...] tampoco puede por si sola ser causa del rechazo de la solicitud, salvo que concurran otras circunstancias como, por vía de ejemplo, el carácter abusivo de la solicitud no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, que como antes se ha dicho constituye la causa de inadmisión del artículo 18.3 LTAIBG".

Y, en segundo lugar, porque la solicitud de información es conforme con la finalidad que persigue la normativa de transparencia, por cuanto es un medio de control de los actos de otorgamiento de las licencias y autorizaciones urbanísticas, por lo que tiene 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.

Cuarto.

Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación.

Este Tribunal reitera la interpretación de la Disposición adicional primera. apartado 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, contenida en las sentencias reseñadas en el fundamento jurídico segundo de esta sentencia.

El hecho de poder acceder a cierta información respecto de los procedimientos en curso, como consecuencia del ejercicio de la acción pública en materia urbanística, no impide ni excluye la posibilidad de solicitar la información pública obrante en la Administración respecto de procedimientos ya concluidos ni, por lo tanto, limita ni condiciona la posibilidad de acceder a la información pública por la vía prevista en la Ley 19/2013.

La Ley del suelo al regular la acción urbanística no se 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.

Y finalmente tampoco puede considerarse que el acceso a la información con la finalidad de comprobar si han existido infracciones urbanísticas pueda considerarse abusiva cuando la información solicitada tanto por su espectro temporal como por el volumen de información comprometido no puede considerarse como tal. La solicitud de información es conforme con la finalidad que persigue la normativa de transparencia, por cuanto es un medio de control de los actos de otorgamiento de las licencias y autorizaciones urbanísticas, por lo que tiene 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.

Quinto.

Costas.

De conformidad con lo dispuesto en el art 93.4 LJ cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad sin que se aprecien razones de temeridad o mala fe en el presente litigio que justifiquen la imposición de las costas a ninguna de las partes intervinientes.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico:

1º Desestimar el recurso de casación interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Ignacio Pardo de Vera, actuando en nombre y representación de D. Desiderio, contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 29 de enero de 2021 (rec. 7016/2020).

2º No hacer expresa condena en las costas del recurso de casación a ninguna de las partes, manteniendo el pronunciamiento de costas contenido en la sentencia de instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.