

REVISTA ARCHIVÍSTICA DE LA ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS  
DE ANDALUCÍA

# TRIA

# 25



# TRIA

REVISTA ARCHIVÍSTICA DE LA ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS DE ANDALUCÍA

## 25

### **FINES DE TRIA:**

La revista TRIA, de periodicidad anual, trata de ser un órgano de expresión y de formación profesional permanente de los asociados, al servicio de todos los archiveros y estudiosos de estos temas en general, en el ámbito andaluz y español. Su campo son todos los problemas teóricos y prácticos que plantea la profesión, sin limitaciones apriorísticas de ningún tipo, exceptuando el interés y la calidad de los trabajos presentados para su publicación. Las ideas y opiniones vertidas en los trabajos publicados son responsabilidad de sus autores, y en ningún caso expresan el estado de la opinión de la revista o de la Asociación como tal.

### **EDITA:**

Asociación de Archiveros de Andalucía  
Apdo. 315  
Sevilla 41080  
Tel. 639 244 456  
[www.archiverosdeandalucia.org](http://www.archiverosdeandalucia.org)  
[aaa@archiverosdeandalucia.org](mailto:aaa@archiverosdeandalucia.org)

### **DISEÑO DE LA CUBIERTA:**

Iris Gráficos Servicio Editorial, S.L.

### **MAQUETACIÓN:**

Fernando Fernández. ed-Libros. Tomares. Sevilla

### **COLABORACIONES**

Quienes deseen publicar sus artículos en el próximo número deben remitir los originales antes del 15 de junio de 2023.

Los autores se atendrán a las normas de presentación de artículos recogidas en la sección PUBLICACIONES de [www.archiverosdeandalucia.org](http://www.archiverosdeandalucia.org)

**ISSN:** 1134-1602

**DEP. LEGAL:** SE-4.480-2004

© De los textos publicados los autores

© De la edición la Asociación de Archiveros de Andalucía

No está permitida la reproducción total o parcial de esta obra, ni su tratamiento informático, ni su transmisión por cualquier medio ya sea electrónico, mecánico, fotocopia u otros medios sin el permiso previo y por escrito de la Asociación de Archiveros de Andalucía.

## **FINES DE TRIA:**

La revista TRIA, de periodicidad anual, trata de ser un órgano de expresión y de formación profesional permanente de la Asociación de Archiveros de Andalucía, al servicio de los archiveros e interesados por los trabajos sobre los Archivos, en el ámbito andaluz y español. Su campo de trabajo incluye todos los problemas teóricos y prácticos que plantea la profesión, sin limitaciones apriorísticas de ningún tipo, exceptuando el interés y la calidad de los trabajos presentados para su publicación. Las ideas y opiniones vertidas en los trabajos publicados son responsabilidad de sus autores, y en ningún caso expresan el estado de la opinión de la revista o de la Asociación como tal.

## **PRESENTACIÓN DE ORIGINALES:**

Todas las colaboraciones deberán entregarse en fichero electrónico a través de correo electrónico, atendiendo a las normas de publicación aprobadas por la revista y recogidas en la sección PUBLICACIONES de [www.archiverosdeandalucia.org](http://www.archiverosdeandalucia.org). Los trabajos presentados deben ser originales y no haber sido publicados con anterioridad, ni estar pendientes de dictamen de cualquier otra publicación. El Consejo de Redacción de TRIA no se hace responsable, en ningún caso, de la credibilidad y autenticidad de los trabajos. Se aceptan trabajos en español e inglés. El plazo para presentación de los trabajos finalizará el 15 de junio de cada año.

## **PROCESO DE EVALUACIÓN:**

El método de evaluación de TRIA es el denominado de «doble ciego», con el fin de preservar el anonimato tanto del autor del texto como de los evaluadores. El Consejo de Redacción decidirá sobre la publicación del texto a la luz de los informes, que serán dos como mínimo. En el caso de que un artículo no se adecue a la línea general de la revista, será devuelto a su autor sin necesidad de evaluación. El secretario de la revista notificará al autor la decisión tomada sobre su trabajo. En caso de aceptación, el secretario podrá adjuntar, además, la relación de modificaciones sugeridas por los evaluadores. La decisión última de publicar un texto puede estar condicionada a la introducción de estas modificaciones por parte del autor. Tanto los artículos rechazados como los informes de los evaluadores se conservarán en el archivo de la revista.

## **COPYRIGHT:**

Todos los trabajos publicados en la Revista TRIA son propiedad de sus autores. La propiedad de la edición de la revista es propiedad de la Asociación de Archiveros de Andalucía. Es obligatorio hacer mención a la publicación en la que ha aparecido el texto, mencionando y remitiendo a la edición de la Asociación de Archiveros de Andalucía. No está permitida la reproducción total o parcial de esta obra, ni su tratamiento informático, ni su transmisión por cualquier medio ya sea electrónico, mecánico, fotocopia u otros medios sin el permiso previo y por escrito de la Asociación de Archiveros de Andalucía.

## **DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD:**

Los nombres y direcciones de correo-e y cualquier otro dato de índole personal introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito ni podrán solicitarlos cualquier persona distinta al interesado.

## **CONSEJO EDITORIAL:**

Director: Rafael Martínez Castro (Archivo Histórico Provincial de Córdoba)  
Secretaría: Dulce Ramírez Parias (Departamento de Organización y Gestión Documental, Emasesa)

## **CONSEJO DE REDACCIÓN:**

Carmen Barriga Guillén (Archivera)  
José María Carmona Domínguez (Archivo Municipal de Carmona)  
Esther Cruces Blanco (Archivo General de Indias)  
Marcos Fernández Gómez (Archivo Municipal de Sevilla)  
Francisco Fernández López (Archivo Central Consejería Turismo, Cultura y Deporte, Junta de Andalucía)  
Margarita Gómez Gómez (Universidad de Sevilla)  
Mateo Páez García (Archivo General de Andalucía)  
Reyes Rojas García (Archivo General de Indias)

## **CONSEJO ASESOR:**

Ramón Alberch y Fugueres (Escola Superior d'Arxivística i Gestió de Documents – Universidad Autónoma de Barcelona)  
Anabella Barroso Arahuetes (Archivo Histórico Eclesiástico de Vizcaya)  
José Ramón Cruz Mundet (Universidad Carlos III de Madrid)  
Severiano Fernández Ramos (Universidad de Cádiz)  
Antonia Heredia Herrera (Archivera)  
Luis Hernández Olivera (Universidad de Salamanca)  
Joaquím Llansó Sanjuán (Servicio de Archivos y Patrimonio Documental del Gobierno de Navarra)  
Manuel Ravina Martín (Archivero)  
Manuel Romero Tallafigo (Universidad de Sevilla)  
Arsenio Sánchez Hernampérez (Biblioteca Nacional de España)  
Luis Torres Freixinet (Ayuntamiento de Zaragoza)

# ÍNDICE



PRESENTACIÓN DE LA PRESIDENTA DE LA ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS DE ANDALUCÍA NOEMI BELMONTE RGUEZ-PASCUAL .....	9
PROPUESTA DE UN CATÁLOGO DE TIPOS DOCUMENTALES ÚTIL PARA LA GESTIÓN DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO Y PARA LA INTEROPERABILIDAD NOEMI BELMONTE RODRÍGUEZ-PASCUAL .....	15
ARCHIVOS Y PATRIMONIO DOCUMENTAL EN EL PROYECTO DE LEY DE MEMORIA DEMOCRÁTICA SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS .....	91
LOS ARCHIVOS MUNICIPALES Y EL ACCESO A LOS EXPEDIENTES DE LICENCIA DE OBRAS PRIVADAS MARIANO GARCÍA RUIPÉREZ .....	123
AUTORIDADES DE CALIFICACIÓN ESPAÑOLAS: ESTUDIOS DE IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN Y FORMULARIOS JORGE JUAN MARTÍNEZ BERNAL .....	201

**LOS ARCHIVOS MUNICIPALES Y EL ACCESO  
A LOS EXPEDIENTES DE LICENCIA  
DE OBRAS PRIVADAS**

MARIANO GARCÍA RUIPÉREZ



## LOS ARCHIVOS MUNICIPALES Y EL ACCESO A LOS EXPEDIENTES DE LICENCIA DE OBRAS PRIVADAS\*

### MUNICIPAL ARCHIVES AND ACCESS TO PRIVATE WORKS LICENSE RECORDS

MARIANO GARCÍA RUIPÉREZ  
ARCHIVO MUNICIPAL DE TOLEDO

Recibido: 28/07/2022  
Aceptado: 10/08/2022

#### Resumen

Las licencias urbanísticas, y en especial las de obras privadas, son los documentos más consultados en la actualidad en los archivos municipales españoles. La normativa que regula el acceso a su contenido es variada y difusa. Su aplicación depende de la condición de los solicitantes (interesados, investigadores, concejales y ciudadanos), del sistema archivístico al que pertenezca el centro y de los criterios interpretativos seguidos por sus responsables. La Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno no ha ayudado a establecer un marco común que resuelva esta problemática de acceso y de ello dan prueba las diferentes resoluciones aprobadas por los consejos de transparencia. La protección de los derechos de propiedad intelectual y de los datos personales incluidos en esos expedientes son sus principales limitaciones.

#### Abstract

Urban building permits, and especially those for private buildings, are currently the most consulted documents in Spanish municipal archives. The regulations governing access to their content are diverse and vague. Their application depends on the status of the applicants (interested parties, researchers, councillors and citizens), the archival system to which the centre belongs and the interpretative criteria followed by those in charge. Law 19/2013 on Transparency and Good Governance has not helped to establish a common framework to resolve this problem of access, as evidenced by the various resolutions passed by the transparency councils. The main limitations are the protection of intellectual property rights and personal data included in these files.

---

\* Este artículo está dedicado a la memoria de mis suegros Demófilo y María, naturales del pueblo malagueño de Totalán. Sus cenizas descansan en Madrid, la ciudad en la que pudieron desarrollar sus vidas y formar su familia. Su bondad y actitud me enseñaron a amar a Andalucía y a todo lo que representa. Ellos me convirtieron en un hombre del Sur.



**Palabras clave**

Archivos municipales, Licencias de obras privadas, Acceso

**Keywords**

Municipal archives, Private building permits, Access

Los archivos municipales, no solo los españoles, consideran la serie documental de expedientes de licencia de obras como la más importante a la hora de satisfacer las necesidades informativas de los ciudadanos. No en vano, junto con las licencias de apertura de establecimientos, llegan a suponer en algunas ciudades el 80% del total de consultas realizadas en sus archivos.<sup>1</sup>

La prestación del servicio de consulta de estos expedientes a los interesados es una prioridad para estos centros. De ahí que los archiveros hayan prestado gran atención a la organización y descripción de esa serie documental. Pero si estas tareas alcanzan un elevado grado de normalización y consenso, no ocurre lo mismo con su acceso. Determinar quiénes pueden consultar las licencias de obras de fechas cercanas implica amplios conocimientos normativos que son interpretados de forma no siempre coincidente.

El variado y confuso marco jurídico que afecta a esta serie documental, tanto en su producción como en su utilización, nos ha llamado siempre la atención. Ahora, y en relación con el acceso a estos expedientes, nos interesa conocer los criterios manifestados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y por la Agencia Estatal de Protección de Datos (AEPD). Pero antes, conviene comenzar definiéndonos en la normativa vigente sobre el acceso a los documentos y a los archivos en España.

**1. EL MARCO NORMATIVO BÁSICO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS**

El marco normativo básico español sobre el acceso a los documentos conservados en los Archivos lo conforman en la actualidad la Ley 16/1985<sup>2</sup> del patrimonio histórico español y la Ley 19/2013<sup>3</sup> de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, junto con el Real Decreto 1708/2011<sup>4</sup> por el que se establece el sistema

---

1. Así se recoge expresamente en la Carta de Servicios aprobada por el Ayuntamiento de Gijón en el año 2008. Y lo mismo señala Rubio Hernández (2006), basándose en datos obtenidos en el Archivo Municipal de Logroño. En el Archivo Municipal de Bilbao, las consultas a expedientes urbanísticos, básicamente licencias de obras, supusieron un 63,84 % del total de las realizadas en el año 2021.

2. *BOE* núm. 155, de 29 de junio de 1985.

3. *BOE* núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

4. *BOE* núm. 284, de 25 de noviembre de 2011.

español de archivos. A estas disposiciones debemos unir un conjunto de normas sectoriales que regulan distintos ámbitos competenciales concretos (secretos oficiales, medio ambiente, propiedad intelectual, tributos, protección de datos personales, sanidad, información del sector público...) y la legislación sobre archivos aprobada por las distintas comunidades autónomas. También debemos prestar atención a la normativa sobre procedimiento administrativo. De las más importantes, siquiera brevemente, recogeremos, a continuación, algunas de sus principales características.

El acceso a los documentos es un derecho constitucional. En el art. 105.b de la Constitución de 1978 se establece que todos los ciudadanos tienen derecho al acceso a los archivos y registros administrativos.

La Ley 16/1985 de patrimonio histórico español, en su art. 62, señala que la administración del Estado garantizará el acceso a todos los archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal, sin perjuicio de las restricciones que puedan establecerse. Las limitaciones de consulta de los documentos que forman parte del patrimonio documental español aparecen reguladas en el art. 57 de esa Ley. Todos los documentos, concluida su tramitación y depositados en los archivos centrales, son de libre consulta, a no ser que estén afectados por la Ley de secretos oficiales o su difusión pueda entrañar riesgos para la seguridad y defensa del Estado o la averiguación de los delitos. Los documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad personal y familiar, y a su propia imagen, no pueden ser consultados sin que medie su consentimiento expreso o hayan transcurrido veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida, o cincuenta desde la fecha del documento.

Esa mención a los archivos centrales parece dar a entender que esa Ley requiere para su aplicación, en cuanto al acceso, que sean archiveros los responsables de ese patrimonio, tras la oportuna transferencia desde las oficinas productoras. Los archivos centrales existentes en las administraciones públicas reciben los expedientes ya finalizados que han perdido su vigencia administrativa, por lo general, al menos en teoría, a los cinco años de la finalización de su tramitación. Y en ellos, la custodia, organización, descripción y servicio recae en un profesional con formación especializada en el ámbito archivístico. Pero sigamos con la legislación sobre patrimonio histórico.

Como desarrollo de la Ley 16/1985 destacamos, por su importancia, el Real Decreto 1708/2011 por el que se establece el sistema español de archivos y se regula su régimen de acceso. Esta norma sería aplicable, en teoría, a todos los archivos de las

administraciones públicas<sup>5</sup> (o al menos a los de titularidad estatal), salvo para los de sus oficinas que, prioritariamente, debían basarse en el procedimiento establecido por la Ley 30/1992<sup>6</sup> y pocos años después por la Ley 39/2015<sup>7</sup>. El contenido de este Real Decreto no interfiere en la normativa específica sobre acceso a los documentos que rige en ámbitos sectoriales, como sucede con la información ambiental, con la información tributaria o con la relativa a datos sanitarios. Y tampoco con la aprobada en cada comunidad autónoma, teniendo en cuenta las competencias que estas ejercen en materia archivística. Los archivos municipales pertenecientes a los distintos sistemas archivísticos autonómicos pueden servirse de su contenido como derecho supletorio.

El procedimiento de acceso utilizado en los archivos de la administración general del Estado aparece regulado en el capítulo IV, arts. 23-32, de este Real Decreto 1708/2011. Así en su art. 24 se establece que en todos los archivos existirá un modelo normalizado de solicitud de acceso a los documentos que estará a disposición de los interesados. En ese modelo, el peticionario debe expresar con claridad su identidad y dirección a efectos de notificaciones, la descripción del documento que solicita y, además, puede exponer los motivos de su petición, aunque esto no es obligatorio. Pero si lo hace pueden ser tenidos en cuenta en la tramitación y resolución de la solicitud.

En el art. 25 se indica que cuando en el archivo existan reproducciones de los documentos solicitados se utilizarán éstas y no los originales como norma general. Por el 26 se señala que los documentos conservados en los archivos incluidos en el ámbito de aplicación de esta norma serán de libre acceso, salvo cuando les afecte alguna de las limitaciones previstas en la Constitución y en las leyes, con especial referencia a las restricciones establecidas en la normativa sobre secretos oficiales, los documentos que contengan información cuya difusión pudiera entrañar riesgos para la seguridad

---

5. En el Real Decreto 1708/2011, en su art. 1.a, se señala que el sistema español de archivos está formado “por los archivos de la Administración General del Estado y el resto de archivos públicos y privados, vinculados al Sistema mediante los correspondientes instrumentos de cooperación”. Desconocemos si alguna comunidad autónoma ha firmado ese “instrumento” mediante convenio o alguna figura jurídica similar. Su aplicación en los sistemas archivísticos autonómicos es discutible, aunque exista declaración expresa. Así, por el art. 12.2. de la Ley 19/2002 de archivos públicos de Castilla-La Mancha se establece que “El Sistema de Archivos de Castilla-La Mancha forma parte del Sistema Español de Archivos”.

6. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común fue publicada en el *BOE* núm. 285, de 27 de noviembre de 1992. En su artículo 35.h reconocía el derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública, archivos y registros; algo que quedaba mucho más desarrollado en el texto de su extenso artículo 37. Pero según el preámbulo de la Ley 19/2013 la regulación recogida en ese artículo 37 adolecía de una serie de deficiencias, tales como no ser claro el objeto del derecho de acceso, estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica.

7. *BOE* núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

y la defensa del Estado o interferir en la averiguación de los delitos o la tutela judicial efectiva de ciudadanos e instituciones, así como los declarados reservados por una norma con rango de Ley y aquellos que contengan datos personales.

El acceso a esos últimos se regula por su propia normativa ya mencionada, pero se aclara con el contenido del art. 28. En él se recoge que “el acceso a documentos que contengan datos nominativos, o meramente identificativos de las personas que no afecten a su seguridad o a su intimidad, será posible cuando el titular de los mismos haya fallecido o cuando el solicitante acredite la existencia de un interés legítimo en el acceso”, incluyendo como tal a los investigadores que acrediten que el acceso se produce con una finalidad histórica, científica o estadística<sup>8</sup>. Si afectan a su seguridad o su intimidad los plazos válidos son los establecidos en la Ley 16/1985, aunque el de cincuenta años desde la fecha del documento solo lo sería si se entendiera razonablemente excluida la posibilidad de lesión del derecho a la intimidad personal y familiar o el riesgo para la seguridad del afectado. O sea que ese plazo de 50 años puede ser ampliado, pero sí se mantiene el de 25 años desde la muerte de los afectados, siempre que se demuestre fehacientemente. Y esto es muy importante porque en la mayoría de las leyes sobre archivos aprobadas por las comunidades autónomas, publicadas antes de 2015, no se contemplan estas posibilidades de modificación de los plazos indicados en el art. 57 de la Ley 16/1985.

Pero sigamos con el Real Decreto. Por su artículo 30 se da un plazo máximo de un mes, ampliable bajo determinadas condiciones, para la resolución de la solicitud de acceso por el órgano competente en su tramitación. Si en ese plazo no se dicta resolución, la solicitud de acceso o de consulta se entiende estimada (silencio administrativo positivo). Además, por el art. 31, se señala que esta autorización conllevará el derecho a obtener copia de los documentos solicitados (como ya hacía la Ley 30/1992) pero recogiendo determinadas limitaciones no contempladas en ella. En concreto son: a) cuando los documentos no sean de libre consulta; b) cuando no resulte posible realizar la copia en un formato determinado debido a la carencia de equipos apropiados o al excesivo coste de la misma, y c) cuando la reproducción suponga la vulneración de los derechos de propiedad intelectual. Y esta medida es muy coherente. El derecho de consulta no podía implicar automáticamente el de reproducción como sancionaba la Ley 30/1992, algo que muchos archiveros habían cuestionado desde su aprobación.

---

8. Esta acreditación, de la que trata el art. 28.3 de este Real Decreto 1708/2011, puede concretarse en la tenencia de una titulación universitaria idónea, en una carta de presentación formulada por una institución académica..., algo innecesario para los investigadores con publicaciones incluidas en repositorios y bibliotecas. De todas formas, cada Archivo utilizará la vía que considere precisa para asegurarse que cumple esa condición.

Pero este procedimiento de acceso a los archivos de la administración general del Estado promovido por los responsables ministeriales de Cultura no es el único establecido por la legislación estatal.

La vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, que sustituye a la derogada Ley 30/1992 ya mencionada, solo se refiere expresamente al tema que nos ocupa en su art. 13.d reconociendo el derecho de las personas a acceder a la información pública, archivos y registros de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del ordenamiento jurídico. Esta última Ley es la norma esencial para entender el marco actual general en relación con el acceso a los documentos públicos, especialmente en aquellos sistemas archivísticos en los que se ha sancionado su prevalencia jurídica al aprobarse sus respectivas leyes de transparencia.

La Ley 19/2013 dedica su capítulo III (arts. 12-24) al derecho de acceso a la información pública. En su art. 14 se siguen recogiendo claras limitaciones de acceso a los documentos<sup>9</sup>. En concreto en él se indica que “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, y l) la protección del medio ambiente. El artículo 15 está dedicado a una limitación básica, la “protección de datos personales”. Y el 16 posibilita el acceso parcial al contenido de documentos que tengan establecidas limitaciones en aplicación del art. 14.

El procedimiento de acceso recogido en la Ley 19/2013 se desarrolla en sus artículos 17-20. En el art. 17 se indica que la solicitud debe ir dirigida al órgano administrativo que la posea y en ella se ha de incluir: a) la identidad del solicitante, b) la información que se solicita, c) una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones, y d) en su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información requerida. El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, pero podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. En el 18 se contemplan las causas de inadmisión de esas solicitudes. En el 19 se detalla su tramitación. Y el 20 se

---

9. Estas limitaciones están en la línea de lo establecido en el art. 3.1 del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos (Convenio de Tromsø), aprobado en 18 de junio de 2009, pero pendiente aún de su ratificación por España.

dedica a su resolución. Por este último conocemos que el plazo máximo es de un mes, ampliable a otro más por causas justificadas, pero si no se dicta resolución en ese plazo se entiende que han sido desestimadas (silencio administrativo negativo).

Como vemos, y si lo comparamos con la legislación promovida desde Cultura, los plazos para la tramitación de estas peticiones son los mismos, pero no así el sentido del silencio administrativo.

Del análisis de la Ley 19/2013 podemos entender que no estamos ante una ley que regule el acceso a los archivos ni a los documentos que contienen. Al menos no de una manera explícita. En ella el término “archivo” solo figura cuatro veces con referencias directas al contenido de la Ley 30/1992. Es más, ya en su disposición adicional primera recoge dos claras excepciones en cuanto a su aplicabilidad. En concreto, en su punto 1 señala que “La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”. O lo que es igual, en los expedientes en tramitación, los que tengan la consideración de interesados se servirán del marco normativo general establecido en la Ley 39/2015<sup>10</sup>. En el punto 2 de esa misma disposición se expresa que “se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”<sup>11</sup>. Pero ¿cuáles serían esas materias?<sup>12</sup> Para poder responder a esta pregunta tendremos que examinar cómo la ha interpretado el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, creado por esa Ley.

---

10. De esta Ley destacamos especialmente los artículos 4 (Concepto de interesado), 13 (Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas) y 53 (Derechos del interesado en el procedimiento administrativo). Pero no nos vamos a detener en ellos. Para Fernández Ramos (2021) p. 38, esa disposición adicional también haría referencia a otras normas especiales relativas a procedimientos específicos, caso de la legislación sobre contratación pública. Y además explica que “una vez concluido el procedimiento, la información relativa al mismo es, inicialmente, accesible a todos. Y, mientras el procedimiento esté en curso, los interesados en el mismo pueden ejercer el derecho de acceso a la información que les confiere la legislación de procedimiento”.

11. El contenido de esta disposición adicional supone para algunos tratadistas “un auténtico caballo de Troya del derecho de acceso” al aprobar “la coexistencia de regulaciones diversas del derecho de acceso a la información pública, cuya justificación y alcance, por no hablar de su coherencia, pueden ser más que discutibles”. Véase Mir Bagó (2017), pp. 1769-1770. Para Meseguer Yebra (2014), p. 295, esa normativa específica sobre el acceso también podría afectar a los secretos oficiales, al registro civil, al registro de la propiedad, al registro mercantil, al registro de penados y rebeldes, a la estadística pública, al censo electoral, al padrón de habitantes... y en general a todas aquellas materias que tuvieran previsto un régimen legal específico de acceso a la información.

12. Para Meseguer Yebra (2018), p. 50, “solo pueden considerarse, por tanto, regímenes de este tipo aquellos previstos en normas que contemplan reglas singulares de acceso a la información pública para cualquier persona –no exclusivamente para los interesados en el procedimiento–”.

Resumiendo, y por lo que acabamos de ver, siempre basándonos en la normativa estatal, existen distintas regulaciones generales de acceso que pueden utilizar las personas, bien sea como interesados, como ciudadanos o como usuarios de los archivos, aunque esto puede parecer excesivamente simplista. Y ese marco lo representan la Ley 39/2015 (interesados), la Ley 19/2013 (ciudadanos) y la Ley 16/1985 y el Real Decreto 1708/2011 (usuarios de los archivos). Pero recordemos que existe también legislación sectorial específica que regula el acceso a determinadas materias. Y que el acceso a los archivos de titularidad pública que pertenezcan a los distintos sistemas archivísticos autonómicos tiene aprobada su propia regulación. Y esta última es la que afecta directamente a los archivos municipales<sup>13</sup>.

Incluso debemos tener en cuenta que el Estado ha establecido un marco de acceso propio para los concejales que requieran consultar los documentos producidos por los ayuntamientos españoles. Ese marco se fundamenta en el contenido del artículo 77 de la Ley 7/1985<sup>14</sup>, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Por él se establece que todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o presidente, o de la Comisión de Gobierno, cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.

El procedimiento que deben seguir quedó recogido poco después en los artículos 14, 15 y 16 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre<sup>15</sup>. Y este marco ha podido ser completado posteriormente por las disposiciones aprobadas en cada comunidad autónoma en aplicación de su ámbito competencial en materia de régimen local y por los propios ayuntamientos en sus reglamentos orgánicos. Ahora no nos vamos a detener en el contenido de esos extensos artículos 14-16 del ROF, como se conoce también a ese Reglamento, pero basta indicar, como hace el propio Consejo de Transparencia, que en ellos se aborda la consagración de la regla del silencio positivo cuando no se dicte resolución o acuerdo denegatorio en

---

13. En Castilla-La Mancha, por poner un ejemplo, se recoge en el cap. II (Acceso de los ciudadanos a la información contenida en los archivos públicos), arts. 34-42, de su Ley 19/2002 (*BOE* núm. 301, de 17 de diciembre de 2002). Por su art. 35 (Procedimiento de acceso) se da el plazo de un mes para dictar resolución sobre el acceso solicitado y, si esta no se produce, se entendería como denegada. Por el contrario, en el procedimiento recogido en el Real Decreto 1708/2011, si se daba esa circunstancia, se entendía que había sido estimada.

14. *BOE* núm. 80, de 3 de abril de 1985, p. 8957. El contenido de este artículo fue ampliado al aprobarse la Ley 11/1999, de 21 de abril (*BOE* núm. 96, de 22 de abril de 1999), que en su art. 1.24 indicaba lo siguiente: “La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado.”

15. *BOE* núm. 305, de 22 de diciembre de 1986, pp. 41812-41813.

el término de cinco días, a contar desde la fecha de la solicitud; el reconocimiento de acceso a la información sin necesidad de autorización en los casos enunciados en el artículo 15<sup>16</sup>; las reglas generales de consulta de la información; y, por último el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función. Ese acceso a los documentos y expedientes por parte de los concejales no está condicionado por su posible conservación bien en las oficinas administrativas o bien en el Archivo.

Un archivero municipal a la hora de permitir el acceso a los documentos con algún tipo de limitación de consulta tendrá que estudiar previamente los derechos del peticionario, que serán diferentes si quien requiere ese servicio lo hace en su condición de ciudadano, de interesado, de concejal o de investigador. Su materialización (procedimiento, límites, reproducciones...) tendrá claras diferencias, teniendo en cuenta el contenido de la legislación aplicable, estatal (general y sectorial) y autonómica. Y también de la normativa que haya aprobado su corporación local en el ejercicio de sus competencias.

Pero al margen de las disposiciones aplicables en razón a la condición de los posibles solicitantes de acceso, sin duda esencial, un archivero municipal debe tener en cuenta la información que se recoge en los distintos documentos que conforman la serie concreta por la que han mostrado su interés. Es decir, debe haber estudiado su tipología documental. Los expedientes de licencia de obras privadas, y con ellos los de otras licencias urbanísticas, no siguen una tramitación uniforme en España. Y esto influye sobremedida en los tipos de documentos que los forman, su contenido informativo y sus limitaciones de acceso. A ello se une, en bastantes ocasiones, la existencia de prácticas administrativas peculiares adoptadas por los responsables de su tramitación.

Para entender lo manifestado puede que sea necesario detenernos, a continuación, en las actuales características tipológicas y procedimentales de estos expedientes, remarcando algunas pinceladas significativas de su producción desde la Baja Edad Media.

---

16. Estos son: "a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas; b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal; y c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la Entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos."



## 2. LOS EXPEDIENTES DE LICENCIA DE OBRAS PRIVADAS

Y para empezar nos serviremos de las conclusiones recogidas en un reciente estudio sobre esta serie documental. En él hemos afirmado:

1. Las licencias de obras privadas otorgadas por los municipios castellanos tienen un origen normativo medieval que, con carácter general, se remonta a *Las Partidas* de Alfonso X, redactadas ya iniciada la segunda mitad del siglo XIII pero que no obtendrían fuerza legal hasta la promulgación del *Ordenamiento de Alcalá* en 1348.
2. En su desarrollo algunas ciudades como Toledo y Sevilla, con un derecho local común, incluyeron disposiciones en sus ordenanzas municipales medievales relacionadas con la actividad constructiva. Por su extenso contenido e influencia posterior destaca el *Libro del peso de los alarifes y balanza de menestrales*, elaborado en la capital hispalense a finales del siglo XIII.
3. Los alarifes, nombrados por los ayuntamientos, serían los oficiales encargados de informar sobre las cuestiones técnicas relacionadas con las obras urbanas, públicas y privadas. Su número, denominación y competencias específicas varió según las localidades y periodos durante todo el Antiguo Régimen.
4. La autorización previa de la actividad constructiva quedó regulada en las ordenanzas municipales de las grandes ciudades castellanas, especialmente a partir del siglo XVI, con arreglo a un procedimiento sencillo (solicitud, informe técnico y acuerdo) en el que rara vez se requería la presentación de trazas y planos.
5. Durante la Edad Moderna, el intervencionismo estatal en la tramitación de las licencias de obras solo se manifestó de forma clara en Madrid, a partir de 1641, dejando a los demás ayuntamientos su regulación concreta. El control de estos, en las pequeñas y medianas poblaciones, de producirse, no tuvo reflejo documental.
6. La regulación de estos expedientes de forma mucho más precisa se producirá ya en el siglo XIX con las ordenanzas y bandos de policía urbana, expedidos al amparo de la legislación municipal de 1845, y con la inclusión del procedimiento para su tramitación en las ordenanzas municipales generales que aprobaron muchos municipios, incluso los de pequeño tamaño, en aplicación de las Leyes Municipales de 1870 y 1877. Estas disposiciones locales, junto con la legislación estatal sobre ensanche de poblaciones y alineaciones de calles, posibilitaron el nacimiento de la serie documental de expedientes de licencia de obras privadas en muchas localidades españolas en las que hasta entonces no se había controlado documentalmente la actividad constructiva.
7. La inclusión de proyectos técnicos en este tipo de expedientes no se produce hasta avanzada la segunda mitad del siglo XIX, aunque planos y trazas se pue-

den encontrar esporádicamente ya desde el siglo XVI. Con la creación de los Colegios profesionales de arquitectos, y del requisito del visado, en la década de 1930, se generaliza su estructura, formada por memoria, planos, pliego de condiciones y presupuesto.

8. De todas formas, hasta la aprobación del Reglamento de obras, servicios y bienes municipales de 1924, el Estado no establece un marco general común para todos los municipios españoles, reconociéndoles la potestad normativa para su desarrollo a través de sus propias ordenanzas. Con la implantación del Estado autonómico las competencias generales en materia urbanística recaen en la actualidad en cada comunidad autónoma.
9. Los arquitectos municipales, que los ayuntamientos pueden tener como empleados de plantilla desde 1869, son los profesionales encargados de informar sobre las cuestiones técnicas en las licencias de obras. Los distintos instrumentos de planeamiento, aprobados tras la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1956, con precedentes en los planes de ensanche del siglo XIX, han garantizado un mayor control en el desarrollo urbanístico local.
10. La estructura actual de estos expedientes, formados por documentos administrativos y técnicos de diferentes tipologías, está condicionada especialmente por las normas urbanísticas de ámbito autonómico que les afectan, y por los instrumentos de planeamiento, ordenanzas y otras normas específicas que rijan en el respectivo municipio. Este conjunto de disposiciones provoca diferencias en ellos tanto en su procedimiento como en los documentos que los constituyen.

Esta última conclusión es especialmente relevante para seguir con la temática que estamos analizando. La competencia municipal sobre el urbanismo, de origen medieval, ha quedado contemplada en la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril<sup>17</sup>, reguladora de las bases del régimen local. En su artículo 25.a, en su redacción actual<sup>18</sup>, señala como tal al *“Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación”*. Y, continúa ese artículo, señalando que esa competencia la ejercería *“en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”*.

17. BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985, p. 8951.

18. Cuando esta norma fue publicada la referencia concreta de ese artículo 25 se incluía en el apartado 2.d con la siguiente redacción: *“Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística: promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales”*. La última modificación que conocemos de la redacción de este artículo es la recogida en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2013.

Las competencias urbanísticas de las comunidades autónomas quedaron aclaradas con la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, dictada el 20 de marzo de 1997<sup>19</sup>. A partir de entonces son éstas, con su propia legislación, las que establecen el marco general de desarrollo urbanístico en su ámbito territorial y competencial, incluyendo en él las licencias de obras privadas. Los ayuntamientos a través de sus instrumentos de planeamiento<sup>20</sup> (planes generales de ordenación municipal...) y de sus ordenanzas de edificación o urbanización regulan de forma más específica las condiciones y el procedimiento a seguir en su tramitación. Y además establecen, en sus ordenanzas fiscales, la normativa para la recaudación del Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, creado por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre reguladora de las haciendas locales, aunque el cobro tributario por la expedición de este tipo de licencias se remonta al siglo XIX.

La administración central ha seguido regulando aquellas materias urbanísticas que no eran competencia de las comunidades autónomas. Lo hizo mediante la Ley 8/2007 de suelo y, después, con el Real Decreto Legislativo 2/2008<sup>21</sup> por el que se aprobaba su texto refundido. Estas disposiciones están ya derogadas tras la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 7/2015<sup>22</sup> que aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana en el que se compila la legislación estatal vigente. No hay en todas estas normas referencias a las licencias de obras, pero sí a los derechos y deberes de los ciudadanos en el ámbito urbanístico.

Por lo tanto, para conocer el procedimiento seguido en la actualidad para la tramitación de las licencias de obras privadas en una determinada localidad tenemos que analizar toda la normativa sobre la actividad urbanística de carácter general en la respectiva comunidad autónoma<sup>23</sup>, examinar los instrumentos de planeamiento

---

19. *BOE* núm. 99, de 25 de abril de 1997.

20. En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha tienen esta consideración, por la normativa vigente en la actualidad, los siguientes instrumentos de planeamiento: Plan de Ordenación Municipal, Plan de Delimitación de Suelo Urbano, Plan Parcial, Plan Especial y Estudio de Detalle.

21. *BOE* núm. 154, de 26 de junio de 2008.

22. *BOE* núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

23. Para que nos hagamos una idea, en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se han aprobado, desde la asunción de competencias tras la sentencia de 1997, las siguientes disposiciones: Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística; Ley 1/2003, de 17 de enero, de modificación de la Ley 2/1998; Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística; Ley 7/2005, de 7 de julio, de modificación del Decreto Legislativo 1/2004; Ley 2/2009, de 14 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo por la que se modifica el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística; Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por

existentes de esa población (especialmente el plan general municipal de ordenación urbana, aunque puede tener otras denominaciones según la comunidad autónoma) y la propia normativa específica aprobada por el municipio en cuestión<sup>24</sup>. De este análisis podremos discernir los documentos que forman el expediente de licencia de obras y sus diferentes tipologías.<sup>25</sup>

En la documentación técnica que forma parte de estos expedientes lo habitual es encontrar el proyecto de ejecución con la estructura conocida de memoria, planos, pliego de condiciones, mediciones y presupuesto, acompañado a veces de anexos. Pero según su tramitación, no es extraño que se hayan conservado también el proyecto básico y los modificados de uno y otro, redactados por un arquitecto o un Estudio de Arquitectura. Esos proyectos también pueden estar firmados por ingenieros o arquitectos técnicos dependiendo del tipo de construcción.

---

el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística; y el Decreto 34/2011, de 26 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística. En este último, por su artículo 31.4 se determina que “Las Ordenanzas Municipales o los instrumentos de planeamiento determinarán los requisitos que sean precisos para solicitar las licencias de obras que no requieran para su ejecución proyecto técnico”.

En el Decreto Legislativo 1/2010, modificado en parte por la Ley 1/2021, de 12 de febrero, de simplificación urbanística y medidas administrativas, se dedica a las licencias urbanísticas los artículos 160-173. En concreto, el art. 166 describe el procedimiento a seguir para la concesión de las licencias de obras. La tramitación se iniciaría con la solicitud del interesado acompañada de la memoria indicativa de la finalidad y uso de las obras proyectadas y del proyecto suscrito por un técnico competente.

24. Para la tramitación de los expedientes de licencia de obras privadas en el Ayuntamiento de Toledo debemos tener en cuenta en la actualidad, al menos, el contenido de las normas básicas autonómicas siguientes: artículos 161 (El procedimiento general de otorgamiento de licencia urbanística) y 166 (El procedimiento específico de otorgamiento de la licencia de obras) del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística (*DOCM* núm. 97, de 21 de mayo de 2010); y los artículos 21 (Licencias urbanísticas de obras, edificación e instalación), 31 (Reglas especiales para la iniciación, instrucción y terminación del procedimiento para la concesión de licencias urbanísticas de obras) y 36 (Plazos de vigencia de las licencias de obras) del Decreto 34/2011, de 26 de abril de 2011, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística (*DOCM* núm. 82, de 29 de abril de 2011). Obviamente en su tramitación también afecta la normativa estatal descrita, comentada anteriormente, que legitima, por ejemplo, la presencia de estudios de seguridad y salud y de proyectos de infraestructura común de telecomunicaciones. La normativa local de la ciudad de Toledo relacionada con estos expedientes se concreta en el articulado dedicado a ellas en el Plan General de Ordenación Municipal y, en sus aspectos tributarios, en las ordenanzas fiscales reguladoras del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO), y de la tasa por licencias urbanísticas y por la prestación de servicios públicos municipales de orden urbanístico.

25. Los procedimientos y tiempos de tramitación de las licencias de obras en los ayuntamientos españoles son el objeto del *Estudio sobre tramitación de licencias urbanísticas: procedimientos y duración de los trámites*, publicado por el Defensor del Pueblo en 2015.

Además, en los últimos años se ha incluido en estos expedientes más documentación técnica como los estudios de seguridad y salud o los proyectos de infraestructura común de telecomunicaciones. Su presencia en ellos es obligatoria dependiendo del tipo de edificaciones. Así, desde 1997, como consecuencia de la aprobación del Real Decreto 1627/1997<sup>26</sup> que establecía las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción, determinadas obras privadas, según su presupuesto, número de trabajadores o duración, requieren la presentación de un estudio de seguridad y salud, regulado en los arts. 4-8 y 17 de esta disposición, visado por el Colegio correspondiente.

Los proyectos de infraestructura común de telecomunicaciones (ICT) surgen al amparo del Real Decreto-Ley 1/1998, de 27 de febrero, sobre infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicación (radiodifusión, telefonía...). Estando regulados con posterioridad por el Real Decreto 279/1999, de 22 de febrero<sup>27</sup> y el Real Decreto 401/2003, de 4 de abril<sup>28</sup>. En la actualidad ese proyecto técnico de ICT está contemplado en el art. 9 del Real Decreto 346/2011<sup>29</sup>, de 11 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones. Ahora bien, no todos los inmuebles lo precisan pero sí se requiere, por ejemplo, para todos los edificios acogidos al régimen de propiedad horizontal y, por lo tanto, con más de un propietario, construidos a partir de la aprobación del primer Decreto-Ley mencionado. De su redacción se encargan profesionales de la ingeniería con esa formación específica.

De lo comentado se desprende que en las últimas décadas, en un expediente de licencia de obra privada, junto con los documentos propiamente administrativos, con una complejidad que varía según la normativa aprobada por las comunidades autónomas y ayuntamientos, podemos encontrar documentos técnicos de diferente contenido y extensión, siendo los más habituales el proyecto básico, el proyecto de ejecución (con sus modificados, si los hubiere), el estudio de seguridad y salud, y el proyecto de infraestructura común de telecomunicaciones<sup>30</sup>. Esos proyectos técnicos,

---

26. BOE núm. 256, de 25 de octubre de 1997.

27. BOE núm. 58, de 9 de marzo de 1999.

28. BOE núm. 115, de 14 de mayo de 2003.

29. BOE núm. 78, de 1 de abril de 2011.

30. Por el Real Decreto 2512/1977, de 17 de junio, se aprobaron las tarifas de honorarios de los arquitectos en trabajos de su profesión (BOE núm. 234, de 30 de septiembre de 1977). En ellas se contempla la realización de estudios previos, anteproyectos, proyectos básicos y proyectos de ejecución. El arquitecto estaba obligado a entregar al cliente cinco ejemplares del trabajo encargado (art. 1.6). De sus derechos por propiedad intelectual también se trata en esas tarifas de honorarios, que estuvieron vigentes hasta la entrada en vigor de Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales (BOE núm. 90, de 15 de abril de 1997).

según el tipo de construcción, pueden ser muy voluminosos, especialmente por el desarrollo de la planimetría, si afectan a urbanizaciones, hospitales, hoteles...<sup>31</sup> Los inmuebles más complejos implican la redacción de centenares de planos de gran formato, lo que dificulta su conservación y utilización, si han sido redactados en papel. Su redacción en ficheros digitales en los últimos años plantea otras problemáticas archivísticas.

La identificación precisa de los inmuebles en los expedientes de licencia de obras privadas se ha visto mejorada notablemente en las últimas décadas al recogerse el número de referencia catastral en los documentos que los forman. Ese número, dado por el Catastro<sup>32</sup>, organismo dependiente del Ministerio de Hacienda, es esencial también para las transmisiones patrimoniales, en las que intervienen notarios y registradores de la propiedad<sup>33</sup>, y para los procedimientos tributarios. En el Real Decreto Legislativo 1/2004, vigente desde el 9 de marzo de ese año, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario<sup>34</sup> se establece, en su art. 38, que el número de referencia catastral debe aparecer en toda la documentación relacionada con esos bienes inmuebles, incluyendo instrumentos públicos, mandamientos y resoluciones judiciales, expedientes y resoluciones administrativas, contratos de arrendamiento y proyectos técnicos. De ahí que figure en los expedientes que

---

31. El proyecto de ejecución para la construcción del nuevo Hospital Universitario de Toledo, de noviembre de 2016, impreso en papel, ocupa 62 cajas archivadoras.

32. Por el art. 2.2. de Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, *BOE* núm. 307, de 24 de diciembre de 2002, se establece que “A cada bien inmueble se le asignará como identificador una referencia catastral, constituida por un código alfanumérico que permite situarlo inequívocamente en la cartografía oficial del Catastro”. De todas formas, la necesidad de su inclusión en los procedimientos administrativos relacionados con los inmuebles está contemplada de una manera explícita en el art. 52 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, *BOE* núm. 315, de 31 de diciembre de 1996, que entró en vigor el 1 de enero de 1997. En origen tiene una clara finalidad de control fiscal, para facilitar la labor de los notarios, del Registro de la Propiedad y de la Hacienda Pública.

33. El ciudadano no puede acceder directamente a los libros y ficheros del Registro de la Propiedad. La consulta de información registral, y solo por los interesados que demuestren ante el Registrador un interés legítimo, se concreta, por parte de este, en la expedición de una nota simple o certificación. De su contenido y trámite se trata en el art. 332 del todavía vigente Reglamento Hipotecario, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947 (*BOE* núm. 106, de 16 de abril de 1947). En su art. 51, regla novena, apartado a, se recogen los datos que deben incluirse en las inscripciones registrales relativos a personas físicas. Sobre la problemática que tienen los Registros de la Propiedad en relación con la difusión de datos personales remitimos al texto de Vivas Tesón (2018), p. 117-156.

34. *BOE* núm. 58, de 8 de marzo de 2004. En su art. 6.3 se indica que “A cada bien inmueble se le asignará como identificador una referencia catastral, constituida por un código alfanumérico que permite situarlo inequívocamente en la cartografía oficial del Catastro”. La referencia catastral consiste en un código alfanumérico, formado por veinte caracteres, que es asignado por el Catastro de manera que todo inmueble debe tener una única referencia catastral.

analizamos, posiblemente desde 1997, tanto en los documentos administrativos como en los técnicos.

Los arquitectos a la hora de la redacción de sus proyectos técnicos, junto con la normativa local y autonómica respectiva, deben tener muy en cuenta lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación (LOE)<sup>35</sup>. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiendo por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado. En ella figuran detalladas las atribuciones del arquitecto como proyectista y como director de obra<sup>36</sup>. En su desarrollo, y por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, fue aprobado el Código Técnico de la Edificación (CTE)<sup>37</sup> entendido como el marco normativo que establece las exigencias que deben cumplir los edificios en relación con los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad establecidos en la LOE. Toda esta regulación no ha impedido que se sigan produciendo discrepancias entre las atribuciones de los arquitectos y arquitectos técnicos a la hora de regular su participación en la ejecución y dirección de obras, sean mayores o menores.

En las normas generales apuntadas con anterioridad no vamos a encontrar distinciones entre obras mayores y menores. Pero sí existen en determinadas ordenanzas municipales, y no de ahora. Una sentencia del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 1996 determinó que se consideraban “obras menores las que no afecten a la estructura o elementos sustentadores de un inmueble, tales como obras de cerramiento y vallado de fincas, cubrimiento de terrazas, y anuncios luminosos, etc., y que además sean de técnica sencilla y escasa entidad constructiva, sin que por ello precisen de proyecto firmado por profesionales titulados”. Al parecer otra sentencia de 19 de julio de 1974 se expresó en términos similares. Pero la jurisprudencia de ese Tribunal sobre estos aspectos es abundante y llega hasta la actualidad.

Es posible que, a lo largo de la década de 1970<sup>38</sup>, si no antes, en determinadas localidades se optara por distinguir dos series documentales, una para las licencias de obras mayores y otra para las menores, sin que existiera una disposición concreta de rango estatal que lo avalare<sup>39</sup>. La exigencia o no de un proyecto técnico marcaba la

---

35. BOE núm. 266, de 6 de noviembre de 1999.

36. Por el artículo 7 se especifica la documentación que debe presentar el director de obra a los usuarios finales del inmueble, constituyendo lo que la norma denomina Libro del Edificio.

37. BOE núm. 74, de 28 de marzo de 2006.

38. El Ayuntamiento de Valencia aprobó en sesión plenaria de 30 de marzo de 1979 su Ordenanza reguladora del procedimiento para solicitar licencias de edificación y uso del suelo, y en ellas ya se contemplan diferenciadas las licencias de obras menores.

39. Únicamente el Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, mencionaba las obras e instalaciones menores en su art. 9.7.c.

principal diferencia. Cada ayuntamiento, a través de sus propias normas, se ha encargado de regular el proceso de obtención de las licencias de obras menores, así como de aclarar qué se habrá de entender por obra menor<sup>40</sup>.

La consideración de obra mayor implica más documentos administrativos (especialmente informes, dictámenes y acuerdos) y técnicos, por lo que se alarga el procedimiento. Las características y contenido de los expedientes de licencia de obra menor también han podido quedar reflejadas en ordenanzas específicas aprobadas por los ayuntamientos<sup>41</sup>, siempre en consonancia con la legislación estatal y autonómica sobre régimen del suelo y actividad constructiva.

El análisis de los expedientes de licencia de obras, mayores y menores, ha llamado la atención de los archiveros en las últimas décadas. A ellos vamos a prestar atención a continuación.

### 3. LOS ARCHIVEROS Y SUS ESTUDIOS SOBRE LOS EXPEDIENTES DE LICENCIA DE OBRAS Y SU ACCESO

Las características de estos expedientes en estas últimas décadas ha sido objeto de estudios, más o menos precisos, realizados por profesionales de los archivos.

Posiblemente este análisis debemos iniciarlo con el realizado por el Grupo de Trabajo de Archiveros Municipales de Madrid. En su obra *Manual de tipología documental de los municipios*, en el primero de sus tres volúmenes, aparecido en 1988, prestaron atención al expediente de infracción urbanística, al expediente de obra mayor y al expediente de obra menor, distinguiendo en este último tres subtipos: en vía pública, en propiedad particular y en trámite abreviado. Siguiendo una estructura de análisis definida, trataron diez cuestiones: tipología documental, oficina productora, destinatario, legislación, trámite, documentos básicos que componen el expediente, ordenación de la serie, contenido, vigencia administrativa y expurgo. El acceso no está contemplado porque lo incluirían ya en los tipos estudiados en los dos volúmenes siguientes impresos en 1992 y 1994.

---

40. Una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 28 de diciembre de 2016, C-138/16, declaró incompatible con la normativa comunitaria la exigencia por el Reino de España de licencias, autorizaciones, declaraciones o comunicaciones, urbanísticas o ambientales, que respondan a obras técnicamente sencillas, que no requieran dirección facultativa. Es decir, las licencias de obras menores. A partir de ella, las comunidades autónomas y ayuntamientos están realizando cambios en su normativa urbanística que afectan a este tipo de licencias.

41. El ayuntamiento de Barcelona aprobó en 6 de abril de 2004 una Ordenanza municipal de obras menores. La localidad sevillana de Carmona aprobó su Ordenanza municipal reguladora de las licencias urbanísticas de obras menores en 2004 (*Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla* de 15 de julio de ese año). Este tipo de obras se caracterizan porque no requieren proyecto técnico ni afectan a elementos estructurales.



Para los expedientes de licencia de obra mayor<sup>42</sup>, cuyo marco normativo recogido en su análisis se inicia en 1955 con el Reglamento de servicios de las corporaciones locales y termina con la Ley 4/1984 de disciplina urbanística de la Comunidad de Madrid, si examinamos el trámite y los documentos que componen el expediente, veremos aspectos propios de tramitaciones concretas seguidas en los dos ayuntamientos que sirven de base para ese estudio. Así es llamativo que, al margen de otras cuestiones procedimentales<sup>43</sup>, recojan la solicitud y concesión de la licencia de primera ocupación, lo que en realidad podría identificarse como otra serie diferente, y documentos de índole tributaria como la liquidación o la copia en el alta de la contribución territorial urbana.

De ello lo que nos interesa subrayar es que el contenido documental de los expedientes de licencia de obra mayor no es homogéneo pues junto a las variaciones motivadas por el distinto marco normativo son visibles las achacables a las prácticas administrativas de las oficinas productoras. De todas formas, su organización y descripción fue una prioridad en aquellos años<sup>44</sup>.

Sobre esto, y otras problemáticas de estos expedientes, que acertadamente definió como “cuasi inmortales”, pues su uso administrativo se prolonga tanto tiempo como esté en pie la construcción, Carmen Cayetano Martín<sup>45</sup>, ya en 1991, distinguió tres niveles de acceso: a) administración, b) ciudadano, y c) investigador. La postura que entonces mantenía la archivera de Madrid es que

*los expedientes de obras no generan problemas con respecto a la intimidad de las personas, ahora bien, cabe la posibilidad de provocar conflictos, si se hace un uso inadecuado de los planos... Para la consulta los ciudadanos tendrán que demostrar ser parte interesada y comprometerse a no utilizar este material en contra de la Ley.*<sup>46</sup>

42. Grupo de Trabajo de Archiveros Municipales de Madrid (1988), pp. 97-100. Los tres volúmenes que este Grupo ha dedicado a la tipología fueron objeto de una reimpresión bajo el título común de *Compilación de manuales de tipología documental de los municipios*, Madrid. Comunidad de Madrid, 2005.

43. Entre los documentos básicos... incluyen más de treinta, algunos tan singulares como “documento de transmisión del anterior titular”, “descripción cuantificada del objeto...”, “solicitud de inspección de coronación del zócalo” junto con otros relativos al envío al MOPU (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo) del ejemplar del proyecto para su informe. Su presencia solo se justificaría por el contenido de los textos normativos urbanísticos aprobados por esos dos ayuntamientos, Alcobendas y Móstoles, y por la Comunidad de Madrid.

44. En la ciudad de Barcelona entre 1987 y 1991 se abordó la puesta en marcha de un programa informático específico para el tratamiento de las licencias de obras particulares. Véase Alberch, R., y otros, (2003), p. 188.

45. Cayetano Martín, M<sup>a</sup> del C. (1991), p. 110.

46. *Ibid*, p. 111.

No era para ella tanto un problema de propiedad intelectual ni de protección de datos de carácter personal sino de uso ilícito de esos planos que podían ser utilizados para robos y para otras cuestiones que afectaran a la seguridad de los edificios.

Los diferentes proyectos técnicos que podían formar parte de un expediente de licencia de obra fueron estudiados brevemente por Andreu Carrascal i Simón<sup>47</sup>, en 1991.

En el año 2002, el Grupo de Trabajo de Archiveros Municipales de Madrid dedicó al acceso a los documentos sus XIV Jornadas celebradas en la localidad de Parla<sup>48</sup>. En la ponencia del Grupo titulada “Los documentos municipales: propuesta de acceso” destacaban que tanto los “expedientes de obras mayores” como los de “obras menores” tenían acceso restringido. Para ello se basaban en el contenido de la Ley Orgánica 1/1982<sup>49</sup> de protección civil del derecho al honor y a la intimidad personal y familiar. O al menos esa es la única norma que recogían en su apartado de “Legislación relativa a su acceso”. En el contenido tipológico se alejan de lo recogido en el *Manual de tipología...* de 1988 y ahora solo mencionan nueve tipos, llegando a la conclusión de que todos esos documentos eran de libre acceso “excepto el proyecto técnico que debe ser restringido porque puede afectar a la seguridad de las personas o a la intimidad de su vida privada”<sup>50</sup>. El mismo criterio lo aplican a su análisis sobre el acceso a las licencias de obra menor.

En esas mismas Jornadas otros archiveros destacaron la importancia de la normativa sobre propiedad intelectual para restringir el acceso a los proyectos técnicos, al estar contemplados en el art. 10.1.f del Real Decreto Legislativo 1/1996, que

---

47. Carrascal i Simon, A. (1994), pp. 113-123. Esta temática la desarrollaría años después en su libro *Los documentos de arquitectura y cartografía: qué son y cómo se tratan*, Gijón: Trea, 2008.

48. Grupo de Trabajo de Archiveros Municipales de Madrid (2006).

49. Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, *BOE* núm. 115, de 14 de mayo de 1982. La sentencia del Tribunal Constitucional nº 292/2000 configura el derecho fundamental a la protección de datos como un derecho autónomo e independiente del derecho a la intimidad así señala que “La función del derecho fundamental a la intimidad del art. 18.1 CE es la de proteger frente a cualquier invasión que pueda realizarse en aquel ámbito de la vida personal y familiar que la persona desea excluir del conocimiento ajeno y de las intromisiones de terceros en contra de su voluntad... En cambio, el derecho fundamental a la protección de datos persigue garantizar a esa persona un poder de control sobre sus datos personales, sobre su uso y destino, con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para la dignidad y derecho del afectado.”

50. Los tipos que formarían el expediente de licencia de obra mayor son: solicitud de licencia, proyecto técnico, direcciones facultativas, informes técnicos, acuerdo de Comisión de Gobierno de concesión de licencia, notificación al interesado, certificado final de obra, liquidación y licencia de primera ocupación. Véase Grupo de Trabajo de Archiveros Municipales de Madrid (2006), p. 92.

aprobaba el texto refundido de la Ley de propiedad intelectual<sup>51</sup>. Consideraban que los planos que los integraban tenían “*carácter nominativo*” al incluir los nombres de los solicitantes y de sus autores y representar el domicilio de cualquier persona por lo que su difusión vulneraría el derecho a la intimidad. Incluso se cuestionan si “*el hecho de estar realizando una investigación legítima a los investigadores a consultar estos documentos*”.<sup>52</sup>

Un año después, en 2003, se abordará el estudio de las competencias urbanísticas municipales y su reflejo documental en otro encuentro profesional. Nos referimos a las IV Jornadas de Archivos Municipales de Cantabria celebradas en Castro Urdiales. En ellas hay diferentes aportaciones, de entre las que destacamos las elaboradas por Roser Latorre Tafanell<sup>53</sup>, Elena Rivas Palá<sup>54</sup>, Plácido Ballesteros San José<sup>55</sup>, Isabel Murillo García-Atance<sup>56</sup>, Ana Feijoo Casado<sup>57</sup> y Xavier Tarraubella i Mirabet<sup>58</sup>.

Este último ya había estudiado unos años antes las competencias municipales en materia de urbanismo<sup>59</sup>, siendo además un experto en los fondos documentales de estas características conservados en Cataluña.

Por su parte, la contribución de Ana Feijoo está en la línea de un texto suyo, aparecido en 1999, dedicado exclusivamente al acceso a los expedientes de licencia de obras en el Ayuntamiento del que era archivera<sup>60</sup>. Destacaba la existencia de un

---

51. Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de propiedad intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia, *BOE* núm. 97, de 22 de abril de 1996. Con posterioridad fue aprobada la Ley 23/2006, de 7 de julio, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de propiedad intelectual, *BOE* núm. 162, de 8 de julio de 2006, que sigue vigente. Pero la defensa de la propiedad intelectual en la obra arquitectónica es muy anterior. Ya durante la Dictadura, el gobierno español ratificó el Convenio de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas de 1886, revisado en París el 24 de julio de 1971. Los mapas, planos y croquis están recogidos en su artículo 2. Véanse sobre este proceso especialmente las aportaciones de Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano.

52. Brígido Gabiola, B., Galván Rivero, M<sup>a</sup> del C. (2006), p. 204.

53. Latorre Tafanell, R. (2003), pp. 119-137.

54. Rivas Palá, E. (2003), pp. 31-72.

55. Ballesteros San José, P. (2003), pp. 73-90.

56. Murillo García-Atance, I. (2003), pp. 103-118.

57. Feijoo Casado, A. (2003), pp. 191-214.

58. Tarraubella i Mirabet, X. (2003), pp. 91-102.

59. Tarraubella i Mirabet, X. (1997), pp. 159-174.

60. Feijoo Casado, A. (1999), pp. 343-347. En su texto, pp. 346-347, reconoce que no todos esos expedientes de licencia de obra se conservaban en el Ayuntamiento de Valladolid como era el caso “de los expedientes subvencionados y de protección oficial”, pues estos últimos estaban en la delegación provincial del antiguo Instituto Nacional de la Vivienda, competencia asumida por la administración

Reglamento orgánico, aprobado por el Ayuntamiento de Valladolid en 31 de julio de 1996, que en sus artículos 167, 168 y 169 regulaba el acceso de los ciudadanos a los documentos conservados en sus archivos y registros administrativos. En ellos se contemplaba que “los ciudadanos tienen derecho a consultar los expedientes de licencias de obras y apertura de establecimientos así como a solicitar fotocopias de la citada documentación”. Esta disposición, que consideraba establecida en la “generalidad de los ayuntamientos”<sup>61</sup>, algo con lo que discrepamos, ocasionaba “problemas” especialmente relacionados con la protección de datos, siempre siguiendo la exposición de la archivera vallisoletana. Menciona como elementos a tener en cuenta los datos personales de las constructoras y todo lo relacionado con los proyectos de obra. Esto había motivado que el Archivo Municipal de Valladolid estableciera

*que para acceder a estos documentos se rellene una instancia en la que se explica para qué se va a utilizar esta información. Así mismo se les hace indicar, en el caso que soliciten fotocopias de planos de viviendas, para qué las van a utilizar, y el compromiso de que solo lo utilizarán para los fines expresados.*<sup>62</sup>

Las limitaciones de acceso en relación con la protección de datos y la propiedad intelectual se pretenden así salvar con ese documento en el que el ciudadano explica los motivos para su consulta y reproducción<sup>63</sup>, con su compromiso para unos usos no contrastados, pero se supone que lícitos. Esta interpretación de la normativa vigente entonces y ahora, pues el marco establecido es el desarrollado por la Constitución y la Ley 16/1985, puede resultar demasiado simplista y poco realista. Pero tenía el respaldo de un reglamento municipal, en la actualidad ya derogado.

Si los textos de Carmen Cayetano y Ana Feijoo, dos archiveras de amplia y reconocida trayectoria, se difundieron en la principal revista profesional de ámbito estatal, también la editada por los archiveros catalanes recogió un artículo con esta

---

autonómica. Lo que daba lugar a que “el ciudadano se puede encontrar que si su expediente de obras está depositado en el archivo municipal tendrá libre acceso a la información... Pero si su expediente se encuentra en la Consejería de Fomento las dificultades para acceder al mismo están sometidas a la interpretación del funcionario que tiene a su cargo este tipo de documentos”.

61. En uno de sus párrafos manifiesta que “La norma general en los archivos municipales es el libre acceso de todos los ciudadanos a estos documentos, se les facilita también fotocopias de todo el documento o de parte”. Ídem, p. 346.

62. Ídem, p. 346.

63. En algunos archivos se ha elaborado un formulario que recoge esos compromisos de confidencialidad por parte de los investigadores. Un buen ejemplo es el reflejado en el “Acuerdo 1/2011 de la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental por el que se aprueba un modelo de formulario de compromisos de confidencialidad para la consulta de documentación pública de acceso restringido con la finalidad de investigación”, aprobado por esa Comisión catalana el 19 de septiembre de 2011.

temática. En el año 2006, Alicia Pozo Figueroa exponía en un interesante texto la problemática de acceso a dos series esenciales en un archivo municipal, el padrón de habitantes y las licencias de obras<sup>64</sup>. Y lo hacía basándose en el análisis de los datos contenidos en los documentos que formaban esos expedientes y en el estudio de toda la normativa aplicable, distinguiendo entre los diferentes usuarios de ese derecho de acceso, como ya había hecho Josep Matas en un estudio previo, a la propia administración, a otra administración, a los representantes políticos, al interesado en el procedimiento, a la persona con interés legítimo, al ciudadano y al investigador. O sea, siete posibles situaciones. Y en relación con los niveles de acceso recogía cuatro, desde libre hasta el que contenía datos que afectaban al núcleo duro de la intimidad.

Con esta estructura pasaba a analizar cada uno de los documentos que forman un expediente de licencia de obras. Para ella estos serían, junto con la información descriptiva recogida en la portadilla, la instancia, el informe del arquitecto, el acuerdo de la Comisión de Gobierno, la notificación del acuerdo de la Comisión de Gobierno, la hoja de liquidación de tasas, el programa de control de calidad, el certificado de la Asociación de Promotores Constructores de Edificios de Barcelona, la hoja de asunción, la hoja de designación de coordinador de seguridad, la hoja de asunción de la dirección de obras, el recibo del pago del IAE, el proyecto básico, el informe del ingeniero, el informe de los Servicios de Ingeniería para el establecimiento de las tasas, el acuerdo de la Comisión de Gobierno sobre la liquidación de las tasas, la notificación del acuerdo de la Comisión de Gobierno, el informe de comprobación del técnico municipal... y otros cuantos tipos más que abarcan cualquier incidencia, la licencia de primera ocupación, proyectos de actividades...

La presencia de algunos tipos documentales en su análisis de nuevo fundamenta nuestra idea de que la estructura tipológica de estos expedientes varía según la normativa urbanística aprobada por cada comunidad autónoma y por cada ayuntamiento, sin olvidarnos de la cambiante praxis administrativa seguida por las oficinas productoras.

Para Alicia Pozo el expediente de licencia de obras está constituido por documentos cuya información es de acceso libre porque *“el procedimiento administrativo que se inicia cuando un particular presenta una solicitud está muy regulado y responde a unos procesos establecidos de manera muy clara, de los cuales muchos han de someterse a publicidad obligada”*<sup>65</sup>. Ahora bien, alguno de sus documentos contiene información protegida por legislación específica resaltando la relativa a los datos tributarios ampa-

---

64. Pozo Figueroa, A. (2006), pp. 41-77.

65. Pozo Figueroa, A. (2006), p. 70.

rados en el art. 3.ª de la Ley 1/1998<sup>66</sup> de derechos y garantías de los contribuyentes y, después, en el art. 95 de la Ley 58/2003 general tributaria. Junto con ellos también manifiesta, en lo que se refiere a la documentación estrictamente técnica, un acceso restringido “a dos documentos básicos en una licencia de obras: el proyecto técnico y el plano”<sup>67</sup>. La información ofrecida en ellos “interpretada con finalidades poco honorables, puede entrar en la esfera de la privacidad”. Además, manifiesta que esos documentos técnicos están protegidos por la Ley de Propiedad Intelectual porque generan derechos de autor de ahí que su reproducción está prohibida sin el consentimiento del redactor o del titular de los derechos de explotación.

La propuesta de Alicia Pozo es muy sugerente. El acceso a los expedientes de licencia de obras depende de la condición de los posibles consultantes y de la información que contienen los documentos que los forman. Y esta última es muy cambiante por lo que requiere el análisis de manera individualizada de cada expediente solicitado. Es la primera, en nuestro estudio, que muestra la importancia del control de acceso a los datos tributarios, pero considera libres muchos datos de carácter personal, caso de los números de DNI, por poner un ejemplo, algo muy cuestionable.

Los planteamientos defendidos en los trabajos archivísticos analizados muestran notables diferencias en cuanto a la aplicación de los límites de acceso. Las posturas recogidas defienden el acceso libre a esos expedientes con ciertas limitaciones relacionadas con la seguridad de los edificios ante posibles robos y otras contingencias (Carmen Cayetano), con los datos personales de las constructoras y los proyectos de obra (Ana Feijoo) y con los datos tributarios y el proyecto técnico (Alicia Pozo). Sorprende, sin duda, el papel tangencial que asignan a la protección de datos de carácter personal<sup>68</sup> (salvo los tributarios). Y tampoco desarrollan adecuadamente los derechos de propiedad intelectual en los proyectos técnicos y sus límites de acceso<sup>69</sup>. Pero, lo más llamativo es la escasa coincidencia en sus puntos de vista al establecer las limitaciones y sus motivaciones.

---

66. Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías de los contribuyentes, *BOE* núm. 50, de 27 de febrero de 1998. Esta norma fue derogada al entrar en vigor la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, *BOE* núm. 302, de 18 de diciembre de 2003.

67. No se entiende muy bien esta distinción. Los proyectos técnicos están formados por planos de todo tipo (estructura, arquitectura, instalaciones...). El desarrollo tipológico de un expediente de licencias de obras que realiza en su artículo es confuso.

68. Recordemos que el Grupo de Madrid en 2002 solo había cuestionado la presencia de datos personales en los proyectos técnicos, no en el resto de los documentos del expediente administrativo de licencia de obras.

69. Los proyectos técnicos sujetos a visado colegial, presentados para la obtención de licencias urbanística, están amparados por el derecho de propiedad intelectual. Así lo manifiesta, entre otros muchos, el arquitecto Iván Barba Rodulfo (2013), p. 9.

En un expediente de licencia de obras hay abundantes datos de carácter personal especialmente si la petición es de un particular que desea construir o reformar su propio inmueble. Cualquier documento de ese expediente lo identifica y lo vincula con una vivienda de la que puede ser propietario y en la que tenga su residencia personal o familiar. En un expediente de licencia de construcción de una urbanización o de un edificio en el que el promotor es una persona jurídica es más inusual encontrar datos de carácter personal. Pero, en la actualidad, la protección de los datos personales se ha convertido en una prioridad en relación con el acceso a la información que obra en las instituciones públicas, como más adelante veremos.

La serie de expedientes de licencia de obras privadas no ha sido objeto de estudio por las comisiones de valoración y selección documental creadas por las distintas comunidades autónomas, salvo en Cataluña, por la información de que disponemos. En su análisis sobre los expedientes de licencia de obras mayores<sup>70</sup>, identificado con el Código 67 dentro de sus tablas de evaluación documental, no se menciona ninguna cuestión en relación con su acceso. Algo que sí hacen al analizar la serie de “comunicación previa de obras a particulares”<sup>71</sup> (Código 922) a la que consideran de acceso libre salvo que concurra algún límite que deba prevalecer, ya que *“podrían contener datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública de la Administración, y también otros datos personales, no especialmente protegidos”*. Por ello, acordaron que para esos casos se daría acceso parcial.

Parece evidente que los expedientes de licencia de obras privadas contienen datos de carácter personal, incluyendo entre ellos los de origen tributario, y documentación técnica protegida por la Ley de Propiedad Intelectual. El acceso a ellos por los que tienen la consideración de interesados es algo que, desde los archivos, no ha implicado mayores complicaciones. Pero en los últimos años se han producido cambios normativos de calado que debemos tener en cuenta. Por ello consideramos conveniente abordar ahora los derechos que tienen los ciudadanos en relación con la información urbanística.

---

70. Orden CMC/300/2008, de 4 de junio, por la que se aprueban, se modifican y se dejan sin efecto tablas de evaluación documental, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5157, de 20 de junio de 2008.

71. Orden CLT/77/2018, de 11 de junio, por la que se aprueban, se modifican y se derogan tablas de acceso y evaluación documental, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 7647, de 21 de junio de 2018.

#### 4. LOS CIUDADANOS Y SU DERECHO A LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

Los ciudadanos tienen reconocido el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos tal y como determina el art. 105.b de nuestra Constitución. Y como tales se viene entendiendo a aquellos a los que se les reconocen los derechos constitucionales y, en particular, los políticos (los mayores de edad que pueden votar). Es un concepto, pues, mucho más amplio que el de interesado. Y es obvio, que también se puede entender que las personas jurídicas son titulares del derecho de acceso con arreglo al marco constitucional.

En el art. 37.1 de la derogada Ley 30/1992 se disponía que *“Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud”*. En los siguientes apartados de ese artículo se recogían todas las posibles limitaciones al ejercicio de ese derecho acceso. Pero si se tenía la condición de interesado ese acceso podía ser realizado en cualquier momento, pudiendo además obtener copias de los documentos, pues así se establecía en su art. 35.a.<sup>72</sup>

Es llamativo que la Ley 16/1985, en su art. 57, se refiera a documentos depositados en los “archivos centrales”, que entendemos están gestionados ya por un archivero, y que la Ley 30/1992 prefiera el término “archivos administrativos”, vinculándolos, tal vez, con los archivos de oficina, que son responsabilidad de las unidades gestoras. Recordemos que en los sistemas archivísticos regulados lo habitual es considerar archivos de oficina a aquellos que tienen documentos de menos de cinco años desde la finalización de su tramitación, reservando la mención de archivos centrales a aquellos que custodian los de más de cinco y menos de diez o de quince, según el sistema.

El marco establecido por el art. 37 de la Ley 30/1992 es muy reseñable por su extensa vigencia, que se prolonga durante más de veinte años, desde el 17 de febrero de 1993 hasta el 10 de diciembre de 2014. También lo es porque será sustituido por el desarrollado en la Ley 19/2013 de transparencia...

Es importante destacar que el concepto de “interesado” en un procedimiento administrativo común no ha sufrido ningún cambio en las últimas décadas, al menos si

---

72. En una redacción bastante similar, aunque ampliada, quedará recogido en el art. 53.1.a de la Ley 39/2015. Por él se indica que los interesados en un procedimiento tienen derecho “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.”



tenemos en cuenta el contenido recogido tanto en la derogada Ley 30/1992 como en la vigente Ley 39/2015. El “concepto de interesado” apareció publicado en el art. 31 de la Ley 30/1992 y, después en el art. 4 de la Ley 39/2015. La redacción de ambos artículos es idéntica.

Por el apartado 1 de estos dos artículos se considera que son interesados los que promuevan el procedimiento, y los que sin ser promotores *“tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte”*. Todos los que tengan intereses legítimos, individuales o colectivos, que puedan ser afectados por la resolución de ese procedimiento tendrán también la condición de interesados siempre que se *“personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”*<sup>73</sup>. O sea, es requisito necesario para todos los que se atribuyan esa condición que intervengan en su tramitación antes de que el expediente haya sido resuelto.

En su apartado 3 se establece que *“cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento”*. Y esto es de notable interés para el acceso a un expediente de licencia de obras en un archivo porque posibilita y legitima su utilización por herederos y posteriores propietarios de un inmueble, algo muy habitual. Es decir, extiende el derecho de acceso en “cualquier momento” no solo a los interesados promotores o afectados que se hayan personado antes de la resolución definitiva, sino también a los que tengan con ellos una “relación jurídica transmisible”.

Nuestra vigente Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, reconoce el derecho de los vecinos<sup>74</sup>, en su art. 18.1.e, a ser informados, “previa petición razonada” y a dirigir solicitudes a la administración municipal en relación a los expedientes y documentación municipal, con arreglo a lo previsto en el artículo 105.b de la Constitución. Esta necesidad de motivación en la petición también se contempla en el art. 203.1 del ROF. Lo cual nos debe de llamar la atención porque es algo que se exige en la administración local que no está contemplado con carácter general en las demás administraciones públicas<sup>75</sup>, especialmente tras la aprobación de la Ley 19/2013 de transparencia...

---

73. Por el art. 8 de la Ley 39/2015 ha quedado establecido que “Si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento”. Es decir, la administración debe ponerse en contacto con esos posibles “nuevos interesados en el procedimiento” para que ejerciten sus derechos, si así lo desean.

74. Recordemos que la Ley 7/1985, por su art. 15, considera vecinos a todos los “inscritos en el padrón municipal”.

75. Si examinamos la redacción actual de este artículo 18.1.e recogido en la página oficial del BOE, como “Texto consolidado”, podemos leer que los vecinos entre sus derechos y deberes tienen el de “Ser

Con independencia de los matices que podamos realizar entre los conceptos de vecino, ciudadano e interesado, es preciso prestar atención a los derechos que se les reconoce en relación con la información urbanística.

Algunos han visto el origen del derecho a la información en materia urbanística en la exigencia de dar publicidad a los procesos de tramitación de los planes e instrumentos de ordenación territorial, que figura plasmado en las diferentes leyes estatales sobre el régimen del suelo. En las últimas décadas ese marco ha estado definido por el Real Decreto Legislativo 1/1992<sup>76</sup>, por la Ley 8/2007<sup>77</sup> de suelo, por el Real Decreto Legislativo 2/2008<sup>78</sup> que aprobaba su texto refundido, y, ya en la actualidad, por el Real Decreto Legislativo 7/2015<sup>79</sup>.

En el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, se recogía expresamente el derecho de los administrados a recibir información por escrito sobre el régimen del suelo si así lo solicitaban (art. 43. Consulta urbanística), y el deber de la administración a someter a información pública los instrumentos de planeamiento y de delimitación de suelo urbano que elaborasen (artículos 114-119 y otros).

Pero en esa disposición de 1992 no hay una mención expresa y directa al derecho de los ciudadanos a “*acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental*”, como sí figurará recogida posteriormente en el art. 4.c del Real Decreto-Ley 2/2008 por el que se les reconoce ese derecho, “*así como obtener copia o certificación de*

---

informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución”.

76. Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, *BOE* núm. 156, de 30 de junio de 1992. Esta norma estuvo vigente entre el 1 de julio de 1992 y el 27 de junio de 2008. Sus antecedentes normativos más importantes fueron los siguientes: Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana (*BOE* núm. 144, de 16 de junio de 1976); Real Decreto-Ley 3/1980, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística (*BOE* núm. 65, de 15 de marzo de 1980); Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana (*BOE* núm. 253, de 22 de octubre de 1981) y la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo (*BOE* núm. 179, de 27 de julio de 1990).

77. Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, *BOE* núm. 128, de 29 de mayo de 2007.

78. Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, *BOE* núm. 154, de 26 de junio de 2008. Esta norma estuvo vigente entre el 27 de junio de 2008 y el 31 de octubre de 2016.

79. 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, *BOE* núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

*las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora*". Además, por el apartado f) de ese mismo artículo se les atribuye el poder "ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística".

Esta situación se ha mantenido tras la entrada en vigor, el día 31 de octubre de 2015, del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la vigente Ley de suelo y rehabilitación urbana. En su art. 5 se recogen los derechos del ciudadano. De ese texto nos interesan los apartados que incluimos a continuación:

*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.*

*d) 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.*

*e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate.*

*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.<sup>80</sup>*

Más adelante, en su art. 62, dedicado a la "Acción pública", se establece que:

*1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.*

*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.<sup>81</sup>*

80. BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015, pp. 103240-103241. Su texto es igual al incluido en el art. 4 del Real Decreto Legislativo 2/2008.

81. Ídem, p. 103277. Este mismo contenido se recogía en el art. 48 del Real Decreto Legislativo 2/2008. Sobre la acción pública y los derechos de los que la ejercen en relación con el acceso a los ex-

En realidad, el contenido de estos dos artículos ya figura contemplado con igual redacción en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la ley del suelo, anteriormente vigente. Incluso el de “Acción pública”, el del art. 62, aparece recogido con idéntico texto en el art. 304 del Real Decreto Legislativo 1/1992.

Esto es muy importante porque implica que para el ejercicio del derecho a la información urbanística no se precisa la condición de interesado en el procedimiento en cuestión, pues está reconocido a toda persona, física o jurídica, en virtud del ejercicio del derecho de acción pública, sin que para ello tenga que alegar interés alguno, como ha determinado la jurisprudencia. Pero su ejercicio<sup>82</sup> no puede extenderse en el tiempo de manera indefinida, limitándose al periodo en el que dure 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”<sup>83</sup>. Entre las sentencias que se refieren a esta situación podemos mencionar la dada por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de enero de 2004 en la que señala que:

*En definitiva el ejercicio de la acción pública precisa el conocimiento de las actuaciones y ésta no puede ser negada porque el solicitante no promoviera ni se personara en el mismo antes de que hubiera recaído resolución toda vez que el plazo para el ejercicio de dicha acción no concluye con la terminación del expediente, ni con la conclusión de las obras sino cuando han transcurrido los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística...*<sup>84</sup>

Esos plazos están contemplados en la normativa urbanística aprobada por cada comunidad autónoma. Y en la mayoría de ellas está establecido en cuatro años. Pero

---

pedientes de licencias urbanísticas remitimos al interesante artículo de Domínguez Blanco y Montero Parapar (2021).

82. Como límites generales del ejercicio de la acción pública hay que mencionar el contenido del art. 7 del Código Civil y el del art. 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que obligan a ejercer los derechos según las reglas de la buena fe y que prohíben el abuso de derecho. El derecho de acción pública es aplicable a toda España, aunque hay legislaciones autonómicas urbanísticas que no lo contemplan.

83. Por sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2019 (Rec. 437/2017) se ha fijado doctrina para ejercitar la acción pública urbanística, quedando de la siguiente forma: a) si la acción pública se ejercita contra un acto expreso y notificado, el plazo de interposición será el propio del recurso administrativo que corresponda; b) si se interpone frente a un silencio administrativo, no vence el plazo, y; c) si se ejercita frente a obras no amparadas por licencia o realizadas en ejecución de una licencia ilegal que no fue conocida por el actor, se aplicará el plazo especial del artículo 62.2 del Real Decreto Legislativo 7/2015.

84. Texto recogido por el Consejo de Transparencia en su resolución R/0451/2017. En él también aportan argumentos de la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2016 (Casación núm. 3702/2014).

hay excepciones significativas, pues es de seis años en Andalucía<sup>85</sup>, Cataluña<sup>86</sup> y Galicia<sup>87</sup>. En las Islas Baleares se extiende hasta los ocho años desde la finalización completa de la obra<sup>88</sup>, y en la Comunidad Valenciana hasta los quince<sup>89</sup>. Mas imprecisos son los aprobados en Aragón y en Castilla y León.

Por lo tanto, esos plazos, no uniformes en todas las comunidades autónomas como acabamos de ver, condicionan el acceso a los expedientes de licencia de obras. Y teniendo en cuenta esa duración, lo lógico sería que estos se conservaran en las unidades administrativas productoras, que realizarían su transferencia a los archivos receptores una vez que los interesados ya no pudieran ejercer la acción pública.

Si el derecho de los ciudadanos a acceder a la información urbanística, conservada en las administraciones públicas, aparece regulado de forma expresa desde la aprobación del R.D.L. 2/2008, e incluso antes el de poder ejercer la acción pública en esa materia, con la entrada en vigor de la Ley 19/2013 de transparencia... tendrán a su disposición un procedimiento de acceso más rápido y efectivo.<sup>90</sup>

Los interesados disponían de un procedimiento de acceso a los expedientes que les afectaban, establecido ya en los arts. 30-34 de la Ley 30/1992, y recogido luego en la Ley 39/2015, pero el que abre la Ley 19/2013 es el dirigido a los ciudadanos, como desarrollo del artículo 105.b de nuestra Constitución.<sup>91</sup>

---

85. Art. 153 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, *BOE* núm. 303, de 20 de diciembre de 2021

86. Art. 207 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, *DOGC* núm. 5686, de 5 de agosto de 2010, y *BOE* núm. 218, de 8 de septiembre de 2010.

87. Art. 159 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, *BOE* núm. 81, de 4 de abril de 2016.

88. Art. 196 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, *BOE* núm. 20, de 23 de enero de 2018.

89. Art. 255 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, *DOGV* núm. 9129, de 16 de julio de 2021.

90. El propio CTBG ha distinguido estos dos procesos indicando que “El derecho de acceso a la información pública, o publicidad pasiva, no se identifica con la acción pública en materia de urbanismo. Efectivamente, la publicidad pasiva constituye solamente derecho al acceso a la información pública, mientras que la acción pública constituye una herramienta que atribuye legitimación activa para el reconocimiento y defensa de la legalidad”. Véase el contenido de la RT 0752/2020.

91. En ello incide la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6, de Madrid, de fecha 16 de octubre de 2017, en la que señala que el derecho de acceso a la información “es un derecho de los ciudadanos de nueva creación que en nada amplía los derechos de los interesados que ya se reconocían en el art. 30 y siguientes de la Ley 30/1992, y más en concreto en el art. 35 a) cuando establece el derecho de acceso permanente para conocer el estado de la tramitación de los procedimientos

## 5. LA LEY 19/2013, EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y SUS CRITERIOS INTERPRETATIVOS

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno entró en vigor el 10 de diciembre de 2014, aunque para las entidades locales lo haría un año después. Con ella se pretende que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan sus instituciones. Al menos así se expresa en su preámbulo, en el que, en relación con el marco anterior en materia de acceso (art. 37 de la Ley 30/1992), se manifiesta que esa regulación adolecía de una serie de deficiencias, puestas de manifiesto de forma reiterada, como la de no ser claro el objeto del derecho de acceso, el estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y el resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica. Frente a ello, esta nueva Ley según sus promotores destacaría por la *“implantación de una cultura de transparencia que impone la modernización de la Administración, la reducción de cargas burocráticas y el empleo de los medios electrónicos para facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información”*.

Muy reseñable es su ámbito de aplicación que afecta a todas las administraciones públicas, sus entidades y organismos, y a otras corporaciones, sociedades, asociaciones y fundaciones que cumplen determinadas condiciones descritas en su art. 2.<sup>92</sup>

De su articulado nos interesa ahora el relativo al derecho de acceso a la información pública al que dedica el capítulo III. En él se reconoce que los titulares de ese derecho son todas las personas que deseen ejercitarlo, sin que tengan para ello que motivar su solicitud. Y esto es muy importante. Recordemos que la vigente Ley 7/1985 exige a los vecinos que para ser informados presenten una “petición razonada”. Pero ahora, si utilizan el marco de la Ley 19/2013, ya no precisan “razonar” su solicitud.

La adopción de este criterio puede remontarse a la recomendación del Consejo de Europa 2 (2002) sobre el acceso a los documentos públicos en la que se indicaba que el solicitante no estaba obligado a explicar las razones por las que deseaba tener acceso y se señalaba, además, que las formalidades relativas a la solicitud debían ser

---

en los que tengan la condición de interesados y a la obtención de copias de documentos contenidos en ellos, precepto que el Tribunal Supremo ha venido interpretando en el sentido de que “lo que reconoce es el derecho a acceder al procedimiento para tomar conocimiento de la totalidad del mismo y, a la vista de lo así conocido, obtener copia de documentos contenidos en ellos”. Véase la RT 0049/2021 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

92. También es aplicable a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales; y a las entidades privadas que reciban subvenciones públicas con arreglo a los criterios establecidos en su art. 3.

las mínimas indispensables<sup>93</sup>. Estos principios serían recogidos años después en el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos (Convenio de Tromsø, de 18 de junio de 2009), pues en su art. 4.1 establece que “*un solicitante no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento oficial*”<sup>94</sup>. Y ya sabemos que este Convenio influirá sobremanera en el contenido de nuestra Ley 19/2013 y, antes, en el del Real Decreto 1708/2011, aunque aún no haya sido ratificado por España.

Así en nuestra Ley de transparencia, en su art. 17.3, se indica que:

*El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud.*<sup>95</sup>

De todas formas, la Ley 19/2013 sí parece contemplar la conveniencia de la motivación al menos en una situación concreta, cuando los investigadores quieran acceder a documentos con datos personales alegando “*fines históricos, científicos o estadísticos*” (art. 15.3.b)<sup>96</sup>. Esa motivación podría ser tenida en cuenta al “ponderar”, el órgano que recibe la solicitud de acceso, la prevalencia del interés público sobre el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, entre otros. Este artículo no es especialmente significativo para los archivos públicos dado que ese derecho a realizar investigaciones de carácter cultural, histórico o científico, con las limitaciones establecidas en las leyes, es algo que se reconoce a todas las personas físicas en la normativa archivística aprobada por el Estado y por las comunidades autónomas<sup>97</sup>.

---

93. Hemos manejado la traducción realizada por Matas i Balaguer (2004).

94. Ese artículo 4 continúa con los siguientes puntos: “2) Las Partes pueden otorgar a los solicitantes el derecho a mantener su anonimato, excepto cuando la identificación sea esencial para procesar la petición; y 3) Las formalidades para realizar peticiones deberán limitarse a lo esencial para poder procesar la petición”.

95. Su contenido es muy similar al incluido en el art. 24.3 del Real Decreto 1708/2011. En él se afirma “No será necesario motivar la solicitud de acceso a documentos. No obstante, el solicitante podrá exponer los motivos de su petición, que se tendrán en cuenta en la tramitación y resolución de la solicitud”. Con esta vía, los motivos se tendrían en cuenta, mientras que en la establecida por la Ley 19/2013 se podrían tener en cuenta. El matiz introducido es muy interesante.

96. El texto de ese artículo es el siguiente: “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”. Esa motivación no implica que tengan un acceso directo, especialmente si se trata de información con datos personales especialmente protegidos.

97. En el art. 34.2 de la Ley 19/2002 de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha señala expresamente: “Todas las personas físicas tienen derecho a acceder a realizar investigaciones de carácter cultural, histórico o científico en los archivos públicos históricos de Castilla-La Mancha objeto de la presente Ley

Pero sí puede ser relevante para la consulta de documentos aún no transferidos a los archivos, que se sigan conservando en las oficinas administrativas.

Y aunque el ciudadano no está obligado a explicar los motivos de su solicitud, la administración sí tiene que dictar resoluciones motivadas cuando resuelva denegar el acceso, darlo parcialmente o a través de una modalidad distinta a la solicitada.

Esta Ley, pues, potencia la accesibilidad de los ciudadanos a la información pública. Y los expedientes de licencia de obras privadas son información pública, porque cumplen lo preceptuado en el artículo 13 de la Ley 19/2013. Es decir, han sido elaborados por un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la Ley, los ayuntamientos, en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas<sup>98</sup>. Recordemos que la concesión municipal de licencia de obras privadas tiene un amplio marco normativo amparado en la actualidad en el art. 25 de la Ley 7/1985, reguladora de bases del régimen local, como ya sabemos. Y el acceso de los ciudadanos a la información urbanística está recogido en varios de los apartados del art. 5 del R.D.L 7/2015. Por ello el Consejo de Transparencia, creado por esa Ley, ha amparado el derecho de los ciudadanos a acceder a la información urbanística, interpretando, como hacen los tribunales,

*de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1<sup>99</sup>, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.<sup>100</sup>*

Pero el que sea información pública no implica un acceso directo y sin limitaciones a su contenido. Aunque en la Ley, y con carácter general, se determina que

---

y a consultar libremente los documentos depositados en los mismos, salvo en los casos previstos en esta Ley y en la legislación básica estatal.”

98. El art. 13 indica textualmente: “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.”

99. Las causas de inadmisión contempladas en el art. 18.1 son las siguientes: 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; y e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

100. Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558). Texto recogido en la Resolución RT 0760/2021 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.



el ejercicio del derecho de acceso solo se vería limitado por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, previa la realización de un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de un test de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.<sup>101</sup>

Esas limitaciones solo serían aceptables si resultan justificadas y proporcionadas, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, tal y como se determina en el art. 14.2 de la Ley 19/2013. Por ello la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resultaría posible cuando concurriera uno de los supuestos legalmente establecidos, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte, pues, proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.

En la Ley 19/2013 se da gran valor a las “circunstancias del caso concreto” y a la ponderación entre el interés público y los perjuicios que se puede ocasionar a terceros. Pero entendemos que, si la administración carece de información precisa, al no tener el solicitante que motivar o explicar las razones por las que requiere consultar esos documentos<sup>102</sup>, la tarea de ponderación se muestra hartamente complicada. Los daños que se pueden producir son difícilmente objetivables si se desconoce el “objeto y finalidad” de esa solicitud de acceso, algo a lo que los interesados no están obligados.<sup>103</sup>

Las posibles limitaciones, contempladas en su casi totalidad en el art. 14, nos son conocidas porque están recogidas en normas anteriores y en el Convenio de Tromsø<sup>104</sup>. Pero la principal, sin duda, figura en el art. 15. Nos referimos a la protección

---

101. La realización de estos dos tipos de test, el de daño y el de interés público, es algo que el Consejo de Transparencia valorará especialmente en algunas de sus resoluciones sobre el tema que nos interesa. Y de su posible contenido tratará en su Criterio Interpretativo 1/2019, pero no hemos encontrado ejemplos publicados de estos tipos de test.

102. La Ley 19/2013 entiende, como ya sabemos, que con el acceso a la información pública el ciudadano pretende conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. Estas serían esas motivaciones genéricas.

103. Según el informe de 13 de julio de 2020, aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona e incluido en el exp. DA-2020-0195, para llevar a cabo la ponderación se deben tener en cuenta, entre otras circunstancias, el tiempo transcurrido, la finalidad del acceso (especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica), las garantías que se ofrecen, el hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad y el hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.

104. Nos referimos a: 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;

de datos personales, para cuyo acceso sin restricciones se requiere el consentimiento de su titular. De las primeras parece factible pensar que por el contenido de los expedientes de licencia de obras privadas pudieran afectarles especialmente las relativas a los intereses económicos y comerciales, al secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, junto con la protección del medio ambiente.

Pero también podemos incluir dentro de esos “intereses protegidos” la defensa y la seguridad nacional dado que existen poblaciones con acuartelamientos, academias militares, campos de instrucción y todo tipo de establecimientos e instalaciones dependientes del Ejército<sup>105</sup>. Incluso dentro de la seguridad pública<sup>106</sup> podrían tener cabida los expedientes relativos a edificios ocupados por dependencias policiales y judiciales. El acceso a los planos de bancos, joyerías, farmacias, hospitales, casas de acogida, armerías..., por particulares, que soliciten, además, la entrega de copias digitales de estos podría afectar también a la seguridad pública<sup>107</sup>. Obviamente, en esas solicitudes, de estar motivadas, no se recogerían fines ilícitos, pero es imposible tener una garantía completa sobre el destino final de la información suministrada. Caben, pues, muy diferentes interpretaciones.

Y para ello es fundamental la labor del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, regulado en el título III (arts. 33-40) de la Ley 19/2013, y cuyas funciones aparecen desarrolladas en su Estatuto aprobado por Real Decreto 919/2014. A él le compete adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones establecidas en esa Ley y, entre otras funciones, resolver las reclamaciones realizadas por los ciudadanos en aquellas comunidades que hubieran firmado un convenio con el Consejo para esta finalidad<sup>108</sup>. Entre ellas están las de Asturias, Madrid, Cantabria, Extremadura, Castilla-La Mancha y La Rioja. Las demás disponen de sus propios órganos encargados de resolver las reclamaciones de los ciudadanos.

---

k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; y l) La protección del medio ambiente.

105. Remitimos al contenido del art. 8 del vigente Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, *BOE* núm. 89, de 14 de abril de 1978.

106. Sobre los límites de acceso a proyectos de obras relacionados con la seguridad pública ya trató el dictamen 1/2006 de la GAIP. En él se apuesta por impedir el acceso si en ellos hay referencias concretas a elementos o sistemas de seguridad o se trata de equipamientos o construcciones sensibles para la seguridad o vulnerables. En su lista incluyen centrales de energía, bancos, centros de salud, comisarías, prisiones, parques de bomberos, redes de comunicaciones, estadios, auditorios, etc.

107. Esta lista podríamos ampliarla con planos de residencias privadas de autoridades, de empresarios... cuya difusión podría facilitar todo tipo de acciones ilícitas.

108. De esos convenios trata el art. 5 del Real Decreto 919/2014 que aprueba el Estatuto de este Consejo, *BOE* núm. 268, de 5 de noviembre de 2014. En él también se regulan sus funciones y composición.

Antes de detenernos en sus criterios interpretativos generales debemos recordar una cuestión sobre la prevalencia de esta normativa en el ámbito del derecho de acceso a la información pública. En su art. 12, aunque recoja que el ejercicio de este derecho se haría con arreglo a lo establecido en el art. 105.b, desarrollado por esta Ley 19/2013, también establece que “en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica”. Y de esta forma puede remitir a las leyes de transparencia aprobadas por las comunidades autónomas. Pero aún más importante es el contenido de su disposición adicional primera que trata de las “regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”. En ella se indica:

*1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.*

*2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*

Si el primer punto remite con carácter general a la Ley 39/2015, en el segundo parece señalar a la legislación específica en materia de archivos. Y esta conclusión quedará más clara tras la publicación del Criterio Interpretativo 008/2015<sup>109</sup>, de 12 de noviembre de ese año, sobre “Aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013 sobre regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”. En ella el CTBG afirma que “solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria”. Entre ellos estaría según el Consejo “el contenido en los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre<sup>110</sup>, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado”<sup>111</sup>.

109. El acceso a los criterios interpretativos y a las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es muy fácil y sencillo, a través de la página web de esta institución <https://www.consejode-transparencia.es/>

110. Es muy posible que el CTBG en este Criterio diera por válido un informe anterior, de 30 de marzo de 2015, de la Abogacía General de Estado, en el que se exponía como conclusión que “El acceso a la información de los documentos que hayan sido depositados y registrados en el Archivo Central del Ministerio de Empleo y Seguridad Social se rige por la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español y por el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, y, supletoriamente, por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”.

111. También recogen como “régimen específico de acceso a la legislación medioambiental, el contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público”. Y los que prevean la reserva en el acceso (secretos oficiales, secreto estadístico) y algunos otros.

Esto tiene gran calado para los archivos. Ya sabemos que el Real Decreto 1708/2011 reguló el Sistema Español de Archivos. Por su art. 23.1 estableció que “toda persona tiene derecho a acceder a los documentos conservados en los archivos incluidos en el ámbito de aplicación de esta norma”. Y en el art. 1.ª se indicó que ese ámbito estaba formado por “*los archivos de la Administración General del Estado y el resto de archivos públicos y privados, vinculados al Sistema mediante los correspondientes instrumentos de cooperación*”. Existan o no tales instrumentos, es razonable pensar que el mismo valor jurídico tiene ese Real Decreto para los archivos estatales como la normativa aprobada en cada comunidad autónoma para regular el acceso a los archivos públicos de sus diferentes sistemas<sup>112</sup>. Entre los que están, obviamente, los archivos municipales, custodios de los expedientes de licencia de obras que analizamos. Y esa normativa<sup>113</sup> es la que regularía el acceso a la información pública conservada en esos documentos ya custodiados en los archivos, actuando la Ley 19/2013 como norma supletoria. Al menos en aquellas comunidades en las que sus leyes de transparencia no hayan producido cambios en el contenido de su normativa archivística.<sup>114</sup>

No hemos encontrado ninguna resolución del CTBG<sup>115</sup> en la que aplique este criterio interpretativo remitiendo a la legislación sobre archivos, pero sí la hay sobre

---

112. En Castilla-La Mancha, nuestra vigente Ley 19/2002, dedica al “Acceso de los ciudadanos a la información contenida en los archivos públicos” los artículos 34 a 42. Y lo mismo ocurre con las normativas aprobadas sobre archivos por otras comunidades autónomas. Más concreta es la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León que, en su art. 6.2, determina “La tramitación de las solicitudes de acceso a la información de los documentos que obren en el Archivo General de Castilla y León y en los Archivos Históricos Provinciales corresponde a las unidades que determine la normativa sobre archivos”. En las Islas Baleares, por su Ley 6/2022, de archivos y gestión documental (BOE de 20 de septiembre de 2022) se establece un régimen propio de acceso a los documentos conservados en sus archivos históricos (Título V, arts. 68-73), distinto del establecido por la normativa sobre transparencia.

113. Muchas comunidades autónomas han creado sus propias Comisiones de Acceso, con regulaciones, en algunos casos, muy completas. Un ejemplo es Cataluña. Ya en 10 de diciembre de 2013 se da el “Acord 2/2013 de criteris generals sobre l’aplicació de la normativa que regeix l’accés als documents públics establerts per a Comissió Nacional d’Accés, Avaluació i Tria Documental”.

114. No conocemos trabajos que hayan estudiado en profundidad el contenido de esta disposición adicional en relación con los archivos. Para Mir Bagó (2017), p. 1785, “Si se admite, tal y como parece hacer el CTBG, que una de las remisiones implícitas de la disp. adic. 1ª 2 es a la legislación de archivos, se llegaría a la situación absurda de que unos mismos documentos, de una misma Administración, en función del sitio donde se hallen físicamente (custodiados, guardados, archivados, o lo que sea), y solo en función de esta circunstancia, podrían ser objeto de regímenes distintos de acceso”.

115. Para la realización de este estudio solo hemos examinado las resoluciones del CTBG sobre reclamaciones de particulares relacionadas con las licencias urbanísticas dadas por los ayuntamientos. Esto condiciona nuestras afirmaciones.

la normativa ambiental<sup>116</sup>, declarando ser incompetente para resolver una cuestión sobre esta temática al indicar que sería aplicable la legislación específica de acceso a la información en materia medioambiental, o sea el procedimiento de acceso establecido en la Ley 27/2006<sup>117</sup>, y no el recogido en la Ley 19/2013.

La aplicación de la Ley de transparencia, al menos por lo determinado en la jurisprudencia, no parece limitarse a documentos generados a partir de la fecha de su entrada en vigor, que para las entidades locales fue el 10 de diciembre de 2015<sup>118</sup>. Se puede utilizar este procedimiento de acceso a expedientes tramitados con anterioridad. En las resoluciones de las reclamaciones dictadas por el Consejo relativas a expedientes de licencia de obras las hay relativas a ciudadanos que los precisan desde el 2014<sup>119</sup>, 2009<sup>120</sup>, 2006<sup>121</sup> e, incluso, 1983<sup>122</sup>. Pero son muy inhabituales porque

---

116. Nos referimos a la Resolución RT 0065/2018, de 12 de febrero de 2018. También tiene clara relación la RT 0753/2021.

117. Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), *BOE* núm. 171, de 19 de julio de 2006. En especial, su título II, arts. 5-15. Sobre los límites al derecho de acceso a la información remitimos a los trabajos de Casado Casado (2009), pp. 281-322; y Casado Casado (2020), pp. 551-580. También son de interés los artículos de Razquín Lizarraga (2018), pp. 1-58; y de Gamero Ruiz (2020), pp. 97-111.

118. Así ha quedado establecido en la Sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el 30 de marzo de 2020 (STS 810/2020 - ECLI:ES:TS:2020:810), modificando el criterio defendido en la pronunciada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 23 de octubre de 2017, dictada como consecuencia de Recurso de Apelación 54/2017 del Ministerio de Defensa. Recordemos que por el art. 1.6 del vigente Código Civil sobre las fuentes del Derecho, solo la doctrina reiterada del Tribunal Supremo se considera jurisprudencia.

119. RT 0548/2021. Por ella, la reclamante solicitó al Ayuntamiento de Almansa (Albacete) acceso a documentos urbanísticos tramitados desde 2014.

120. RT 0625/2019. Un vecino de Peñamellera Alta (Asturias) solicita el acceso a un expediente de licencia de obras, que afectaron a parte de su propiedad, ejecutadas hacía ya entre diez y quince años.

121. RT 0147/2020. La reclamación fue presentada ante el Ayuntamiento de Reocín (Cantabria) en 2019. Por ella un particular requería el acceso a expedientes de licencias de obras tramitados en los últimos veinte años relativos a dos referencias catastrales colindantes. Otra similar es la presentada ante el Consejo de Transparencia... de la Comunidad Valenciana relativa a un ciudadano que quería acceder a todas las "licencias y permisos de obra de todo el término de Senija desde el año 2000 al 2019" (Exp. 148/2019).

122. RT 0576/2021. El reclamante solicitó al Ayuntamiento de Camarma de Esteruelas (Madrid) la copia del "Expediente administrativo completo de licencia de obras e instalaciones (aprox. 1983) de explotación de pozos para abastecimiento de agua de dicha comunidad sitios en parcela 28 de la comunidad de propietarios". No pudo atenderse esta solicitud porque el Ayuntamiento indicó que "revisada la documentación obrante en los archivos municipales no se encuentra expediente alguno relativo a la solicitud formulada". Esta es la única reclamación sobre información urbanística que afecta exclusivamente a documentos que ya no están los archivos de oficina. El Consejo no se declaró incompetente

únicamente hemos localizado esas cuatro. Y en dos de ellas, requieren las de un largo periodo que llega a fechas cercanas a la solicitud, por lo que la mayor parte de esos expedientes se conservan en las oficinas productoras.

Ahora bien, no parece que la conservación, ya en los archivos municipales, de los expedientes solicitados implique que el CTBG declare su incompetencia a la hora de dictar resolución en una reclamación, como sí hemos visto en lo relativo a cuestiones medioambientales. De todas formas, son muy escasas las reclamaciones que implican la consulta de documentos ya depositados en los archivos municipales<sup>123</sup> que se sirvan del procedimiento establecido por la Ley 19/2013, y en los pocos localizados algo básico es que carecen de archivero. Por lo que en ellos perfectamente se pueden servir de esta última Ley que, como sabemos, tiene como mínimo la condición de norma supletoria.

No obstante, sí ha habido ciudades que han delimitado la normativa a aplicar en cuanto al acceso a los expedientes sobre licencias urbanísticas teniendo en cuenta donde se conservan. Puede que Madrid sea el ejemplo más claro. En su Ordenanza de Transparencia<sup>124</sup>, y en concreto en su disposición adicional tercera, sobre “régimen jurídico específico de acceso al patrimonio documental” ha establecido:

---

porque el Ayuntamiento informó simplemente que esos documentos no se conservaban por lo que no entró en materia.

123. Ejemplos serían: RT 0150/2016, RT 0098/2016 y la ya citada RT 0576/2021. Por la primera un ciudadano reclamaba poder acceder al contenido del Archivo Municipal de Palomeque (Toledo) para realizar una investigación sobre escudos y banderas municipales que no fue atendida por la corporación local. Desde la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se explicó al CTBG que no le constaba la existencia de ese expediente en sus propios archivos. Y aunque en sus fundamentos jurídicos el Consejo recalque que la adopción o modificación de banderas era una competencia autonómica, en su resolución requirió al Ayuntamiento que facilitase esa información al reclamante. Para nosotros, esto solo tendría sentido si ese expediente estuviera en su inicio procedimental y aún no se hubiera solicitado la aprobación definitiva al órgano correspondiente de la administración autonómica. La segunda reclamación, la RT 0098/2016, se refiere también a la custodia de los documentos requeridos en el Archivo Municipal Zalamea de la Serena (Badajoz) solicitando el acceso a un expediente de subvenciones, no de licencia de obras.

124. La Ordenanza de Transparencia de la ciudad de Madrid fue publicada en el *BOCM* núm. 196 de 17 de agosto de 2016. Pero encontramos otras realidades. Así en Andalucía al aprobarse su Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (*BOE* núm. 172, de 16 de julio de 2014), modificará, por su disposición final tercera, el texto del art. 61 de su Ley 7/2011 de documentos, archivos y patrimonio documental. En la nueva redacción de ese artículo se establece que el “acceso a los documentos de titularidad pública y a su información se ajustará a lo dispuesto en la Constitución, en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, en la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, en la presente ley y demás normas que resulten de aplicación”. Lo mismo ocurre en Cataluña con la aprobación de su Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (*BOE* núm. 18, de 21 de enero de 2015), que con su disposición derogatoria modifica el texto de los artículos 34 y 35 de su vigente Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos, precisamente para dar prevalencia a la normativa sobre transparencia en relación con el acceso a

*El acceso al patrimonio documental custodiado en los archivos centrales y en el Archivo de la Villa, que forman parte del Sistema de Archivos del Ayuntamiento de Madrid se regirá por el régimen jurídico específico de acceso regulado en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y sus normas de desarrollo, sin perjuicio de la aplicación supletoria de esta ordenanza.*

Y a continuación en su disposición adicional cuarta, sobre “régimen jurídico específico de acceso a información urbanística” ha aclarado lo siguiente:

*1. Las solicitudes de acceso a información pública que tengan por objeto información sobre el planeamiento urbanístico vigente y la gestión de suelo privado conforme al planeamiento vigente se tramitarán por los servicios de información urbanística del Área de Gobierno competente en materia de urbanismo, de acuerdo con la normativa de aplicación en materia de régimen de suelo y desarrollo urbano, previa identificación pero sin necesidad de acreditar interés legítimo alguno, y sin perjuicio de lo dispuesto en relación a la acción pública en materia urbanística.*

*En todo caso, se aplicarán los límites derivados de la protección de datos personales en los términos del artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

*2. Las solicitudes de acceso a información pública relativas a expedientes de licencias urbanísticas o declaraciones responsables se tramitarán según el régimen jurídico específico de acceso al patrimonio documental cuando obren en los archivos mencionados en la disposición adicional tercera.*

Con esta casuística, podemos afirmar que la Ley 19/2013 no es la única ley que regula el procedimiento de acceso a los documentos conservados en los archivos españoles<sup>125</sup>. Al menos ese es nuestro parecer.<sup>126</sup>

---

los documentos públicos. Y en Navarra, pues en su Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno prevé en su disposición adicional 7ª, apartado 1, que “El acceso a la información medioambiental, sobre ordenación del territorio y urbanismo, sobre archivos y documentos históricos y subvenciones, se regirá por lo dispuesto en esta ley foral...”

Sin embargo, eso no está tan claro, por ejemplo, si leemos el contenido de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha (BOE núm. 36, de 11 de febrero de 2017), en la que, por su disposición adicional octava, se señala que “Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”. En otras leyes de transparencia, como la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja, BOE núm. 238, de 1 de octubre de 2014, no encontramos ninguna referencia concreta a la prevalencia de una u otra normativa.

125. Las únicas cuatro referencias a “archivos” que figuran en la Ley 19/2013 están relacionadas con el art. 37 de la Ley 30/1992 que, como sabemos, se refería a los “archivos administrativos”.

126. Y también lo es de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Zaragoza, que en su Informe sobre el régimen jurídico aplicable al derecho de acceso a la información de los documentos integrantes del patrimonio documental (Exp. núm. 1095910/2015), de 28 de octubre de 2015, manifiesta que “el acceso al patrimonio documental se regirá por las normas contenidas en la legislación sectorial según lo

Como tampoco lo es para los que demuestren su condición de interesados en un procedimiento ni para los concejales que actúen como tales. Pues, sobre ello, incide el Consejo en un buen número de resoluciones de reclamaciones.

Para los expedientes en tramitación, la normativa que regula el acceso de los que tengan la condición de interesados es la relativa al procedimiento administrativo (Ley 39/2015). Esta vía la pueden utilizar en todo momento, incluso cuando el expediente ya está finalizado. Por lo que, si acuden a la establecida en la Ley 19/2013, motiva que el Consejo dictamine la inadmisión de sus reclamaciones, algo que se produce en bastantes resoluciones relacionadas con las licencias urbanísticas<sup>127</sup>. Ejemplos serían la RT 0124/2017, la RT 0080/2018, la RT 0013/2021<sup>128</sup>, la RT 0222/2021 y la RT 0571/2021<sup>129</sup>. Lo que no puede hacer la administración reclamada es requerir que se persone como interesado en un procedimiento abierto, si el ciudadano no lo ha hecho previamente y prefiere utilizar la vía de la Ley de transparencia... (RT 0202/2019, RT 0158/2020 y RT 0315/2020), ni tampoco considerar que por el mero hecho de ser denunciante tiene ya la condición de interesado<sup>130</sup>.

---

dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia, y en concreto, aplicaremos el artículo 57 de la Ley de Patrimonio Histórico Español en cuanto a plazos que deben ser tenidos en cuenta para acceso a datos de carácter personal en expedientes archivados y demás cuestiones concretas contenidas en dicha Ley respecto al acceso”.

127. Y con otro tipo de expedientes. Es el caso de la solicitud de acceso a expedientes de responsabilidad patrimonial por parte de una vecina de Toledo, RT 0057/2020, RT 0058/2020 y RT 0059/2020. El CTBG inadmitió su reclamación al tener la consideración de interesada.

128. En esta última, en sus fundamentos el CTBG determina que esos argumentos los ha expresado ya en otras resoluciones como la RT/0398/2017, de 6 de noviembre, RT 0448/2017, de 4 de diciembre, RT 0496/2017, de 23 de marzo, RT 0068/2018, de 14 de agosto o RT 0143/2018, de 3 de abril.

129. Esta resolución es muy chocante dado que la reclamante es la propietaria de la casa en donde se han realizado obras y lo que solicita es información sobre si se han pedido las licencias oportunas sin indicar los nombres de los solicitantes. Y aunque el Ayuntamiento, en este caso el de Entrambasaguas (Cantabria), la indicó que se sirviera del procedimiento establecido en la Ley 39/2015, que otorga un plazo de tres meses para que se le pudiera remitir la información solicitada (art. 21.3), el CTBG determinó que sí se podía servir de la Ley 19/2013 e instó a ese Ayuntamiento a que en un plazo de veinte días hábiles le remitiera la información solicitada.

130. Tal y como se recoge los fundamentos jurídicos de la RT 0049/2021, el denunciante no puede ser considerado como interesado en el procedimiento. “Como ha declarado reiterada jurisprudencia y ha venido a recoger la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 62.5, “La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento”. A los que ejercitan la acción pública en materia urbanística se les reconoce que puedan ejercer el control de la legalidad mediante el acceso a esa información sirviéndose del procedimiento establecido en la Ley de transparencia..., pero sin que ello les otorgue per se la condición de interesados. Véase RT 0117/2019.



Además, el Consejo ha tenido que resolver reclamaciones presentadas por concejales que normalmente no forman parte del equipo de gobierno y desean tener acceso a información urbanística. Sus resoluciones han sido muy claras<sup>131</sup>. En ellas se ha expresado que los concejales pueden utilizar dos vías. Por un lado estaría la formada por el art. 23 de nuestra Constitución, el art. 77 de la Ley 7/1985, junto con los que lo desarrollan en las respectivas leyes autonómicas sobre régimen local, y los artículos 14, 15 y 16 del ROF. La segunda vía sería la establecida por los artículos 12 y siguientes de la Ley de transparencia<sup>132</sup>. El concejal debía especificar en su solicitud cuál quería utilizar. Si lo hacía como tal, en su condición de representante político, tendría que servirse de la primera. Esa sería, pues, la vía habitual y ordinaria de ejercicio del derecho de acceso de los concejales debido, sobre todo, al alcance del acceso a la información y a las garantías jurisdiccionales que incorpora. Pero también podría servirse de la establecida en la Ley 19/2013, por la que se garantiza a “todas las personas” el derecho de acceso a la información pública. Es decir, si se servían de ella lo hacían como cualquier otro ciudadano<sup>133</sup>. Lo que no podían hacer es servirse de las dos.<sup>134</sup>

Ambas vías, según el CTBG, tienen lógicas y presupuestos distintos. La primera obedece a la noción de control político, mientras que la segunda responde al binomio ciudadano/gobierno.

Por lo expuesto, cuando en una reclamación el solicitante hacía valer su condición de concejal, el Consejo adopta siempre el mismo criterio, la inadmisión a trámite de la reclamación presentada.<sup>135</sup>

Una vez que hemos conocido y desarrollado el criterio interpretativo adoptado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, conviene detenernos en otros que

---

131. Sirvan de ejemplo las dadas a las siguientes reclamaciones: RT 0071/2016, de 12 de julio, RT 0230/2017, de 7 de julio, RT 0429/2018 y RT 0430/2018, de 23 de octubre y RT 0251/2019, de 23 de abril. Todas ellas son mencionadas en los fundamentos jurídicos expresados en la RT 0168/2020.

132. Sobre el uso por los concejales de esta vía puede ser de interés el texto de Jiménez Plaza (2018).

133. Un ejemplo de un concejal que utiliza la vía de la Ley 19/2013 es el recogido en la RT 0202/2016.

134. En distintas reclamaciones el CTBG refleja este tipo de situaciones argumentando “que no resulta posible acudir por el ciudadano o por la administración a la técnica del “espiguelo” consistente en seleccionar las normas más favorables de distintos cuerpos normativos para dotarse, así, de un régimen jurídico ad hoc y desvinculado de los cauces legalmente establecidos para la creación de un derecho”.

135. Entre las reclamaciones que tratan expresamente del acceso de los concejales a la información urbanística y que el CTBG resolvió inadmitir estarían las siguientes: RT 0071/2016, RT 0282/2016, RT 0385/2018, RT 0103/2019, RT 0168/2020, RT 0117/2021 y RT 0847/2021.

también tienen influencia en la utilización por los ciudadanos de los expedientes de licencia de obras privadas.

En el Criterio Interpretativo 004/2015, de 23 de julio, sobre publicidad activa de los datos del DNI y de la firma manuscrita, establece el Consejo, junto con la Agencia Española de Protección de Datos, que tanto el número del Documento Nacional de Identidad como la firma manuscrita entrarían dentro del concepto de dato personal, pues permiten la identificación, aunque no tengan la condición de datos especialmente protegidos. Este criterio está motivado por la difusión en las webs institucionales del texto íntegro de los contratos y convenios, al entenderse como publicidad activa. En ellos, es obvio, que figuran los nombres y apellidos, los números de DNI y las firmas de personas físicas, directamente o en representación, bien particulares, autoridades o empleados públicos. En todo caso, a la hora de su difusión y publicación, entiende el Consejo que debe ponderarse por un lado el interés público en la divulgación de la información y, por otro, la protección de los titulares de los datos. De ahí que entienda que el número de DNI *“excede de la esfera pública de los firmantes, y... que su conocimiento por terceros podría incluso generar riesgos de suplantación de su identidad, especialmente en el ámbito de las transacciones electrónicas”*. Y en cuanto a las firmas, manifiesta que *“a fin de dotar de cierta homogeneidad al documento se consideraría una buena práctica la supresión de todas las firmas, siempre que la ausencia de las firmas sea suplida con algún tipo de mención que ponga de manifiesto que el original del mismo ha sido efectivamente firmado”*. Y este criterio a nuestro entender tiene toda su lógica porque lo normal es que las personas tengan una única firma manuscrita, como un único DNI, que utilizan tanto en el ámbito privado como en el público.

Este criterio puede ayudarnos a “ponderar” la información que podemos ofrecer cuando se tengan que disociar y anonimizar datos personales en un expediente de licencia de obras privadas.

El Criterio Interpretativo 006/2015, de 12 de noviembre, se detiene en las causas de inadmisión de solicitudes de información de carácter auxiliar o de apoyo. Conocemos que el art. 18.1.b de la Ley 19/2013 ha determinado que no se admitiría el acceso a este tipo de información que se encuentra contenida en *“notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”*. Esto mismo abarcaría a otros tipos de documentos que tienen la condición de auxiliar o de apoyo, con independencia de su formato. Se incluirían como tales, pues, los textos preparatorios o borradores, los que contuvieran opiniones personales no coincidentes con la del órgano o entidad, las comunicaciones internas que no constituyan trámites en el procedimiento y los informes no preceptivos que no

sean precisos para la decisión final. Los documentos con este tipo de contenido no se considerarían información pública.

Es obvio que a la hora de permitir el acceso a los ciudadanos a los expedientes de licencia de obras en aplicación de la Ley de transparencia es preciso examinar uno a uno los documentos que forman parte del expediente para determinar cuáles de ellos, por su contenido, tienen carácter auxiliar o de apoyo y no deben ser mostrados. Los responsables de su tramitación, que como ya sabemos no obedece a un procedimiento reglado y normalizado, común para todos los ayuntamientos, sino que puede tener tipologías propias dependiente de la normativa urbanística en vigor en cada comunidad y en cada localidad, deberán realizar ese esfuerzo de selección. Y tenemos constancia de que no es nada inhabitual que esos expedientes, como otros generados por las entidades locales, lleguen a los archivos con notas de todo tipo que incluyen comentarios y valoraciones de las personas encargadas de su tramitación. Son ellos también los que conocen bien si un informe es preceptivo o no.

Otra cuestión que también ha estudiado el Consejo, y ha quedado reflejado en un criterio interpretativo, ha sido la de la inadmisión de solicitudes consideradas como repetitivas o abusivas. Lo hizo en su Criterio Interpretativo 003/2016, de 14 de julio. Esta causa se incluye en bastantes ocasiones entre las motivaciones dadas por distintos ayuntamientos para denegar el acceso a la información urbanística. El Consejo se detiene en analizar y exponer sus consideraciones sobre este tipo de solicitudes recalando que cualquier petición está justificada con la finalidad de la Ley de transparencia si el ciudadano pretende con ella someter a escrutinio la acción de los responsables públicos y conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. Para inadmitir una petición por considerarla reiterativa o abusiva debían darse dos condiciones: *“A) En el caso de la reiteración, la solicitud no solo debe ser reiterativa sino que esta circunstancia debe ser manifiesta; y B) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley”*. Las administraciones públicas al aplicar esta causa de inadmisión debían justificar estas circunstancias convenientemente.<sup>136</sup>

Las reclamaciones presentadas por los ciudadanos ante el Consejo sobre denegación de acceso a la información urbanística en las que la administración aduce su

---

136. Entre las causas por las que el acceso no estaría justificado con la finalidad de la Ley de transparencia..., según este Criterio Interpretativo, estaría “cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa”. ¿Y cómo podemos determinar que la autorización de acceso tenga como consecuencia la comisión de un delito o falta? El ciudadano no tiene por qué motivar su solicitud y si estuviera obligado a ello nunca pondría que pretende utilizar los documentos para fines no lícitos.

condición de reiterativas o abusivas son bastante numerosas. Y sin duda se producen. Incluso hay verdaderos especialistas en este tipo de peticiones, con los perjuicios que ocasionan para el desempeño de otras obligaciones demandadas por los demás ciudadanos.<sup>137</sup>

El siguiente Criterio Interpretativo que nos parece relevante para nuestro análisis es el 001/2019, de 24 de septiembre, sobre los límites al derecho de acceso por la defensa de intereses económicos y comerciales<sup>138</sup> (art. 14.1.h de la Ley 19/2013). El Consejo reitera que esta limitación, como las demás contempladas en ese artículo, son “*excepciones al principio general favorable al acceso*”. Aplicarle es un acto potestativo, no obligatorio, y para ello debe concurrir “*de forma indubitada la posibilidad real -no hipotética- y concreta de producirse un perjuicio y no es suficiente con que la información solicitada sea relativa o afecte a alguno de los intereses y bienes jurídicos protegidos por los límites del art. 14*”. Por ello recalca que para su aplicación es preciso que la administración afectada realice un test del daño y un test del interés público<sup>139</sup> de la información solicitada. En todo caso, la aplicación de los límites debe estar justificada y proporcionada a su objeto y finalidad. Por ello, tal y como se establece en el art. 19.3, si la información requerida afecta a intereses de terceros, debidamente identificados, se les daría un plazo de quince días para que realizaran las alegaciones oportunas<sup>140</sup>. Todo ello serviría para valorar la existencia del daño y su impacto, y proceder así a ponderar qué interés es más prevalente.

La defensa de los intereses económicos y comerciales ha sido alegada por terceros en algunas reclamaciones examinadas por el Consejo sobre acceso a información urbanística. Sobre la aplicación de los límites al derecho de acceso ya se trató con carácter general en el Criterio Interpretativo 002/2015, de 24 de junio, aprobado conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos. Por él recalcaron

---

137. Uno de ellos es el que motiva la RT 0160/2021 en la que el CTBG sostiene que su reclamación está incluida en “el concepto de abuso de derecho”. El nombre y apellidos de este reclamante aparece en alguna otra reclamación no bien anonimizada por el propio Consejo. El mismo protagonista y la misma resolución se da en la RT 0540/2021 y en la RT 0566/2021.

138. El Criterio los interpreta como “las posiciones ventajosas o relevantes adquiridas por uno o varios sujetos en el ámbito de la creación, producción y circulación o distribución de bienes y de servicios”.

139. En este Criterio 001/2019 se explica que a “través del primero se comprueba la probabilidad del hipotético perjuicio o lesión y la existencia de un nexo causal entre el acceso a la información que se solicita y el perjuicio alegado. Mediante el segundo se comprueba si existe en el caso algún interés superior al protegido con la limitación que justifique el acceso solicitado”.

140. Entre esos terceros implicados en un expediente de licencia de obras puede encontrarse la comunidad de propietarios, no solo el promotor o los técnicos intervinientes en su proyecto y ejecución. Al menos eso parece deducirse del contenido del Informe N° 3/2017, de 20 de marzo de 2017, del Consejo de Transparencia... de la Comunidad Valenciana. Sobre los terceros afectados y su implicación en el procedimiento de acceso por la Ley de transparencia remitimos al artículo de Fernández Ramos (2020).

que los límites establecidos por los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013 no operan de forma automática, sino que han de ser aplicados bajo determinadas reglas y con los elementos de ponderación recogidos en la propia Ley y en la Ley Orgánica de Protección de Datos<sup>141</sup>. En el orden de ponderación opera primero el contenido del artículo 15 y luego el del 14. La aplicación de los límites establecidos en este último se deberá justificar mediante la elaboración de los mencionados test del daño y test de interés público, motivando la denegación si es el caso, o dando acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite, siempre que lo finalmente ofrecido no carezca de sentido.

El Consejo no ha elaborado ningún criterio interpretativo sobre los límites en el ejercicio del derecho de acceso cuando este puede suponer un perjuicio para “el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial” (art. 14.j). Y esto es algo que echamos de menos porque, junto con los datos personales, es una información presente en la mayor parte de los expedientes de licencia de obras privadas.

Pasemos ahora a comprobar cómo aplica el Consejo esos criterios, y el texto de la propia Ley 19/2013, en las reclamaciones concretas presentadas por los particulares.

## **6. LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA A LAS RECLAMACIONES SOBRE ACCESO A LAS LICENCIAS DE OBRAS Y SUS LIMITACIONES**

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha tenido que resolver un buen número de reclamaciones relativas a la información urbanística, remitidas por ciudadanos desde las comunidades autónomas con las que tiene establecido convenio de colaboración.

---

141. Esta mención recogida en el Criterio se refiere a la prácticamente derogada Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, *BOE* núm. 298, de 14 de diciembre de 1999. En su sustitución, y en adecuación al contenido del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, se ha aprobado la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (*BOE* núm. 294, de 6 de diciembre de 2018), que en su disposición adicional segunda establece, entre otras cuestiones, que el acceso a la información pública se sometería cuando contuviera datos personales a lo dispuesto en la Ley de transparencia, en el Reglamento (UE) 2016/679 y en esa ley orgánica de 2018. También resulta de interés la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, *BOE* núm. 126, de 27 de mayo de 2021. En el art. 5.ª de esta última se definen los datos personales como “toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable a toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, unos datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.”

Sus resoluciones, a la hora de aplicar el contenido de la Ley 19/2013, están condicionadas por la presentación o no de alegaciones por parte de los ayuntamientos implicados. El Consejo insistirá en muchas de ellas sobre la conveniencia de “*contar con los argumentos de todas las partes involucradas y disponer de mayores elementos de juicio para poder dictar resolución*”.

Cuando no recibe alegaciones por parte de la administración municipal, referidas a la posible concurrencia de los límites recogidos en los artículos 14 y 15 de la Ley de transparencia, o a las causas de inadmisión contempladas en su art. 18, lo habitual es que el Consejo resuelva estimando la reclamación e instando al ayuntamiento involucrado a que entregue la información requerida al interesado, sean documentos concretos o expedientes completos.

El criterio defendido por el CTBG es que todo el contenido de un expediente de licencia de obra privada es información pública. Y esta afirmación la traslada a cualquier expediente urbanístico<sup>142</sup>. Así ha emitido resoluciones en las que insta a determinados ayuntamientos<sup>143</sup> a entregar al ciudadano solicitante copia digital del expediente completo<sup>144</sup>, sin reflejar ningún tipo de limitación, ni siquiera la de protección de datos personales, algo más que chocante. Y cuando la reclamación afecta a una parte del expediente, caso de los informes técnicos<sup>145</sup>, los informes jurídicos<sup>146</sup>, las propias resoluciones de licencias<sup>147</sup> o la documentación técnica<sup>148</sup>, el criterio del Consejo es el mismo si no ha recibido alegaciones por parte del ayuntamiento implicado.

Lo paradójico de todas estas resoluciones es que los expedientes de licencia de obras privadas contienen documentos que reflejan datos personales, dado que la

---

142. Véase, por ejemplo, la RT 0152/2021. En ella el Consejo manifiesta que “el acceso a un expediente urbanístico permite conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, como señala el preámbulo de la LTAIBG”.

143. También hay una resolución en el mismo sentido que afecta a una consejería autonómica, la RT 0219/2018.

144. Véanse las siguientes resoluciones publicadas en la web del Consejo: RT 0451/2017, RT 0514/2019, RT 0625/2019, RT 0645/2019, RT 0720/2019, RT 0050/2020, RT 0049/2021, RT 0152/2021, RT 0633/2021 y RT 0670/2021. La RT 0365/2017 se refiere a un expediente de licencia de actividad.

145. Ejemplos de solicitud de acceso a informes técnicos serían la RT 0005/2017, RT 0552/2020 y la RT 0760/2021.

146. Las resoluciones que afectan a los informes jurídicos presentes en los expedientes de obras son más numerosas. Es el caso, por citar algunas, de la RT 0105/2021, RT 0567/2021.

147. Se resuelve el acceso a licencias de obra en las RT 0245/2018, RT 0666/2019 y RT 0036/2021.

148. Sobre el acceso a los proyectos de obras, o parte de ellos, se trata en la RT 0394/2017 y en la RT 0158/2020.

identificación es esencial en todos los que tienen la condición de interesados<sup>149</sup>. Por lo que el límite de la protección de datos debería ser contemplado en todas las resoluciones que afecten a este tipo de expedientes, se hayan presentado o no alegaciones al Consejo por parte de los ayuntamientos involucrados, puesto que los límites previstos por protección de datos se deben aplicar directamente.

Pero es obvio que hay resoluciones relacionadas con las licencias de obras que sí contemplan estas limitaciones por parte del CTBG. De entre las ya citadas recogemos lo afirmado en la RT 0036/2021 en la que se señala:

*este Consejo considera conveniente recordar que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública habrá de realizarse en los términos del artículo 15.4 de la LTAIBG, esto es, anonimizando los posibles datos de carácter personal que contengan los expedientes de licencias, debiendo, por último, el ahora reclamante tener en cuenta que, a tenor de lo previsto en el artículo 15.5 de la LTAIBG, la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.<sup>150</sup>*

El art. 15 de la Ley 19/2013 es esencial para entender los límites a aplicar. Obviamente remite a, en la actualidad prácticamente derogada, la Ley Orgánica 15/1999 de protección de datos (LOPD) y especialmente a su art. 7 relativo a datos especialmente protegidos. Tienen en ella esta consideración los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias (art. 7.2) para cuyo acceso se requiere autorización expresa y por escrito de los afectados (a menos que los hubieran hecho públicos antes), y los que hacen referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual (art. 7.3) o a infracciones penales o administrativas para lo que se precisa también consentimiento expreso de los afectados, salvo si su difusión estuviera amparada por una norma con rango de Ley.

No es nada habitual que en los expedientes de licencia de obras privadas se recojan datos personales especialmente protegidos como los mencionados en los párrafos anteriores, salvo, tal vez, la inclusión de algún documento que refleje sanciones administrativas por infracciones urbanísticas, si es el caso, cuando el infractor es una persona física.

En el apartado 2 del art. 15 se indica que con carácter general se concedería *“acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la*

---

149. En un expediente de licencia de obra privada podemos encontrar datos relativos a las personas que han solicitado la licencia, a los profesionales que la han proyectado o ejecutado, a las autoridades y trabajadores municipales que han intervenido en su tramitación, y a los terceros interesados y a ciudadanos que hayan ejercido la acción pública.

150. Así se manifestó también en la RT 0008/2018 sobre solicitud de acceso a una licencia de obras reclamada al Ayuntamiento de Santander.

*organización, funcionamiento o actividad pública del órgano*". Y esto para los expedientes que estudiamos se concretaría en los nombres y cargos de los técnicos<sup>151</sup> y autoridades municipales que intervienen en su tramitación. Ahora bien, la inclusión de los números de sus DNI y de sus firmas manuscritas, al ser comunes tanto para su esfera pública como para la privada, podrían perfectamente ser suprimidos para evitar usos fraudulentos tal y como recoge el Consejo en el Criterio Interpretativo 004/2015, de 23 de julio. En los documentos y expedientes electrónicos, la firma no es manuscrita, pero sí es frecuente que figuren el número completo del DNI del firmante.

Más interés tiene aún el apartado 4<sup>152</sup> en el que se establece que podría otorgarse el acceso *"previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas"*. Es decir, promueve la anonimización de los datos de personas físicas, comentada en la RT 0036/2021 y contemplada también en la RT 0315/2020 y en la RT 0564/2020. Porque si disociamos los datos de carácter personal ya no es preciso solicitar autorización (art. 15.1) ni ponderar entre el interés público y los derechos de los afectados (art. 15.3)<sup>153</sup>. Y esto es fundamental.

El Consejo ha resaltado en alguna de sus resoluciones que el derecho de protección de datos protege la identificación de su titular. De ahí la necesidad de anonimizar la información<sup>154</sup>. Los datos más habituales que podemos encontrar en estos expedientes relacionados directamente con las personas físicas son el nombre y apellidos, el número de su DNI, su domicilio, su correo electrónico, el número de su teléfono

---

151. La GAIP, en su dictamen 3/2019, motivado a petición del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat, entiende que si se da acceso a datos de empleados públicos por publicidad activa sería preciso "que el personal municipal tenga conocimiento y pueda formular alegaciones en contra, especialmente en base a circunstancias en las que la difusión de su nombre, unido al hecho de trabajar en el Ayuntamiento, no pueda causar perjuicios singulares". Por su Resolución núm. 729/2020, de 3 de diciembre, ha establecido que el correo electrónico corporativo utilizado por los empleados públicos es un dato de carácter personal y su difusión también sería objeto de ponderación

152. El contenido concreto de ese apartado 4, del art. 15, señala "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."

153. Recordemos que en esa ponderación se debe de tener en cuenta, "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". Ese menor perjuicio ha quedado mejor resuelto en el contenido del artículo 28 relativo a la "Solicitud de consulta de documentos de acceso restringido por contener datos personales" del Real Decreto 1708/2011 ya mencionado (BOE núm. 284, de 25 de noviembre de 2011). Este art. 15.3.a de la Ley 19/2013 es el único que remite a la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español.

154. Este criterio es mantenido también por otras instituciones. En una resolución de 13 de julio de 2020 del ayuntamiento de Barcelona sobre el acceso a un expediente de obra se expresa que "Esto comporta que se tendrán que quitar los datos de carácter personal de las personas físicas de la documentación que se facilite al solicitante".



móvil y su firma manuscrita. El Consejo ha manifestado que la anonimización de esos datos no supone reelaboración, tal y como recoge en su Criterio Interpretativo 007/2015, de 12 de noviembre.<sup>155</sup>

La Agencia Española de Protección de Datos también ha hecho público recientemente, en su Procedimiento N° PS/00080/2020, relacionado con la publicación en el portal de transparencia de una localidad de las actas de su Junta de Gobierno, conteniendo información sobre las licencias de obras (nombre de los solicitantes y domicilio)<sup>156</sup>, que no era *“necesario ni proporcional el conocimiento de los datos personales de un solicitante de una licencia, con su publicación sistemática en dichas actas”*<sup>157</sup>. Para la AEPD la *“protección de datos consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso.”*<sup>158</sup>

La anonimización de la información incluida en los expedientes de licencia de obras privadas supone una carga de trabajo adicional para los ayuntamientos,

---

155. El CTBG se ha referido, en un buen número de reclamaciones, a este concepto de reelaboración explicando que, como hace en la RT 0423/2021, “la reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la LTAIBG, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos”.

156. En las actas, de cada licencia de obra mayor, se recogía “el número del expediente, y el acuerdo de otorgamiento de la licencia por parte de la Junta de Gobierno Local con el nombre y apellidos del reclamante para ejecutar obras consistentes en legalización vivienda unifamiliar aislada, identificando la calle, número y término municipal.”

157. Sin embargo, la Autoridad Catalana de Protección de Datos, en su Dictamen CNS 46/2018, relacionado con la inclusión en el portal de transparencia de un ayuntamiento de las descripciones de los expedientes de licencias de obras, concluye que “No resulta adecuada la publicación del metadato consistente en el número de DNI de las personas que han solicitado licencias urbanísticas con motivo de la publicación del inventario de documentos. No obstante, 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”.

158. Como se señala en la normativa catalana sobre transparencia, en concreto en el art. 7.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE núm. 18, de 21 de enero de 2015), “Los límites aplicables a las obligaciones de transparencia son los mismos que el título III establece para el derecho de acceso a la información pública, especialmente los relativos a la protección de datos de carácter personal”. Esos límites afectarían, pues, tanto a lo ofrecido por publicidad activa como a lo demandado por los ciudadanos en sus solicitudes de acceso a la información. Aunque “la intensidad de aplicación de los límites citados en la publicidad activa tiene que ser muy superior a la que es procedente cuando se trata de aplicarlos al derecho de acceso a la información pública”. Véase el contenido del dictamen núm. 3/2019 de la GAIP.

sean grandes o pequeños, e incluso para organismos mejor dotados de ámbito autonómico.<sup>159</sup>

El acceso a documentos con datos personales, incluyendo los expedientes de licencia de obras privadas, por parte de los que tienen la condición de interesados no implica esa necesidad de anonimización porque para ellos el procedimiento es el establecido en la Ley 39/2015. Pueden consultarlos sin ninguna limitación, pero, tal y como expresaba el art. 4.2 de la LOPD, solo podrían usar esos datos con la finalidad propia de su condición de interesados y en el seno de dicho procedimiento<sup>160</sup>.

No ocurre así con los ciudadanos que se sirven del marco creado por la Ley 19/2013. La anonimización preconizada por el CTBG implica, desde mi criterio personal, la eliminación, en las copias digitales ofrecidas a estos, de todos los datos ya comentados de las personas físicas<sup>161</sup>, incluyendo su nombre y apellidos<sup>162</sup>, su profesión<sup>163</sup>, su domicilio

---

159. Un ejemplo de esto último lo representa la RT 0535/2021, que afecta a la Consejería de Fomento de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Los argumentos suelen ser muy similares a los expuestos en esa reclamación por la Delegación Provincial de esa Consejería en los que indica que “carece de los recursos humanos necesarios para destinarlos a este arduo trabajo..., y obligaría a paralizar el resto de la gestión del personal que tuviera que preparar esta información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público, que conllevaría la digitalización, el análisis de datos de carácter personal y su posterior disociación o anonimización”. En la RT 0566/2021, el Ayuntamiento afectado por la reclamación argumenta que “de acceder a su petición, se tendrían que paralizar los servicios administrativos de Urbanismo, Secretaría y Registro durante varias semanas, aproximadamente, puesto que habría que realizar, por un lado, un trabajo previo de revisión de los expedientes para verificar..., por otro lado, la disociación de datos protegidos que pudiera contener la información”.

160. El art. 4.2 de la derogada LOPD señalaba expresamente: “Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos”. Y en el art. 11.1 se establecía que “Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.”

161. A veces un solo nombre, sin necesidad de apellidos, basta para identificar a una persona. Es el caso de Dioscórides, Eusterio o Demófilo, por poner ejemplos cercanos. Y lo mismo ocurre con determinados apellidos muy singulares e identificativos. No es lo mismo apellidarse “García Fernández” que “Troitiño Vinuesa”.

162. Sin embargo el Defensor del Pueblo de Navarra, en su resolución de 15 de octubre de 2014 a la queja Q14/773, recogió “Recomendar al Ayuntamiento de Lizoáin que proporcione al autor de la queja la información urbanística solicitada, sin perjuicio de proteger mediante su borrado aquellos concretos datos personales que puedan constar en los expedientes, y sin considerar como tales datos personales el nombre y apellidos de los solicitantes de las licencias, ni los datos relacionados con las obras solicitadas objeto de licencia urbanística”.

163. Hay profesiones o cargos que por sí solos, sin incluir sus nombres, pueden permitir la identificación de una persona, caso de deán de la catedral, cura párroco, fiscal de la audiencia, archivero municipal, sepulturero... y esto se agrava en las localidades pequeñas.

personal o familiar, su número de DNI, su número de teléfono, su correo electrónico, su firma manuscrita (si la tuviera) y otros datos identificativos que pudieran contener. Tener distintos criterios según qué interesados no tiene sentido. Lo que es fundamental en este tipo de licencias, además del número de identificación del expediente en cuestión y del tipo de obra a realizar, es que sea accesible el número de referencia catastral que identifica el inmueble o parcela en cuestión<sup>164</sup>. Este número se requiere obligatoriamente desde la entrada en vigor, en 9 de marzo del año 2004, del texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario<sup>165</sup>. Y por esta norma también habría que suprimir el valor catastral del inmueble o del suelo, al incluirse en su art. 51 relativo a Datos protegidos. Y por ende cualquier otro dato de carácter tributario, cuya presencia no es inusual en este tipo de expedientes.

Tampoco los proyectos técnicos están exentos de datos personales, y no solo de los promotores, cuando son personas físicas, sino también de los arquitectos y de otros profesionales<sup>166</sup>. Y de ello se ha hecho eco la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), indicando lo siguiente:

*En lo que respecta a los proyectos de obra de edificación en un expediente de licencia urbanística privada o de obra pública, desde el punto de vista de la aplicación de los límites establecidos en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, debe tenerse en cuenta*

---

164. El art. 51 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, indica que en relación con el acceso a la información catastral “tienen la consideración de datos protegidos el nombre, apellidos, razón social, código de identificación y domicilio de quienes figuren inscritos en el Catastro Inmobiliario como titulares, así como el valor catastral y los valores catastrales del suelo y, en su caso, de la construcción de los bienes inmuebles individualizados.”

165. Para los de fechas anteriores sería preciso recoger los datos que identifican el emplazamiento de la actuación urbanística, valorando el nivel de concreción de esa información tras el estudio de su contenido.

166. De los técnicos suele recogerse su firma manuscrita y sus datos de contacto. Mas extraño es que figure su número de DNI porque lo habitual es reflejar su número de Colegiado. Su nombre y apellidos sí tienen relevancia pública por lo que no deberían omitirse por protección de datos. Al menos ese es nuestro parecer. En ello incide también la APDCAT (Autoritat Catalana de Protecció de Dades) al afirmar que “En cuanto a la información relativa a la identificación de los arquitectos que han intervenido como responsables de los proyectos de dichas licencias, la protección de datos no impide dar acceso, siempre que se haya llevado a cabo el trámite de audiencia previsto en la Ley 19/2014, y de este trámite no resulte ningún motivo que pueda justificar la denegación del acceso”. Por eso la GAIP, en su resolución de 7 de julio de 2016, de donde tomamos la cita anterior, estimó que debían darse al ciudadano reclamante los nombres y apellidos de los arquitectos que habían intervenido en las licencias de obras solicitadas. Recordemos que el nombre del técnico o técnicos suele incluirse en los anuncios públicos realizados por las promotoras en vallas u otros medios publicitarios. Sin embargo, en el Informe Nº 11/2021 del Consejo de Transparencia... de la Comunidad Valenciana, respondiendo a una reclamación sobre la obtención de planos de una urbanización, se aboga por eliminar, de las reproducciones, los datos que identifiquen a sus autores.

*que dichos documentos pueden contener datos personales, tales como los relativos a los técnicos, o también el de los contratistas o el titular de la licencia cuando sean personas físicas, etc., por lo que en tales casos deberá acudirse a la ponderación exigida por el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, o a la disociación de los datos personales obrantes en los documentos.*<sup>167</sup>

También la Defensora del Pueblo<sup>168</sup>, en las sugerencias incluidas en la Queja núm 15007051, posiblemente datada en 2015, en la que el ayuntamiento afectado es el de Toledo, manifiesta que

*En consecuencia, si los proyectos que pretende el interesado consultar contienen datos personales cuya confidencialidad deba ser garantizada por la Administración, basta con facilitar únicamente copia en la que se hayan desagregado los datos personales referidos, por ejemplo tachándolos.*

Recordemos que el art. 5.1 del Real Decreto 1720/2007, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal, en su apartado f), define como datos de carácter personal “cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables”<sup>169</sup>. Y los planos del domicilio particular de cualquier vecino podríamos considerarlos como documentos gráficos, susceptibles de ser protegidos.

Incluso hay pareceres que entienden que su difusión puede afectar al derecho a la protección de la intimidad personal. El derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, es uno de los considerados como fundamentales al estar recogido en el artículo 18.1 de la Constitución Española y por ello es capaz de imponer límites a otros derechos como el de expresión o el de producción y creación

167. Este párrafo está extraído de la RT 0423/2021. También se reproduce en la obra AEPD (2018), p. 48.

168. El contenido íntegro de esta resolución del Defensor del Pueblo es accesible en su web institucional, en el apartado de Resoluciones. Esta institución remarca en sus informes anuales que recibe muchas quejas relacionadas con la “ausencia o deficiente acceso a la información urbanística” por parte de las administraciones afectadas. Véase, por ejemplo, en su Informe anual de 2015, el apartado 15.4. pp. 597-600. En él vuelve a remarcar que los ciudadanos al ejercer la acción pública en materia urbanística “disponen del derecho de acceso y de obtener copia de los expedientes administrativos en cualquier momento de su tramitación o de los documentos que forman parte de expedientes concluidos.” En la p. 48 de la obra *Protección de datos y administración local...*, mencionada anteriormente, también se resalta que “durante el período en que puede ejercerse la acción pública urbanística, cabrá acceder a los datos personales contenidos en los expedientes de licencia urbanística por cualquier persona en el ejercicio de dicha acción, transcurrido dicho plazo será preciso acudir a lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”.

169. BOE núm. 17, de 19 de enero de 2008.

literaria, artística, científica y técnica, tal y como indica la Sentencia del Tribunal Constitucional 115/2000<sup>170</sup>

*el derecho fundamental a la intimidad reconocido por el art. 18.1 C.E. tiene por objeto garantizar al individuo un ámbito reservado de su vida, vinculado con el respeto de su dignidad como persona (art. 10.1 C.E.), frente a la acción y el conocimiento de los demás, sean estos poderes públicos o simples particulares.*<sup>171</sup>

En los expedientes que estudiamos podemos encontrar, también, informes no preceptivos y otros de carácter auxiliar o de apoyo, sobre los que ya conocemos el criterio interpretativo del Consejo en relación con su acceso. Los que tengan esa consideración no serían accesibles. Pero no hemos encontrado ninguna reclamación en la que lo aplique.<sup>172</sup>

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno también ha tenido que utilizar en sus resoluciones los límites establecidos en el art. 14 de la Ley de transparencia cuando ha estudiado el acceso a expedientes urbanísticos. Esos límites, como bien sabemos, a diferencia de lo que sucede con el relativo a la protección de datos, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con el apartado 1 de dicho artículo “podrán” ser aplicados por el órgano administrativo que tramita la solicitud de acceso a la información y bajo cuya responsabilidad ha de dictarse la correspondiente resolución. Por lo que su aplicación no es automática, sino que está condicionada por la realización por parte del Ayuntamiento demandado de dos tests, que la Ley denomina test del daño y test del interés público.

Son pocas las resoluciones de reclamaciones dadas por el Consejo en las que están presentes esos límites, que para este tipo de expedientes se concretan especialmente en los apartados h) y j) de ese artículo, relativos respectivamente a los intereses económicos y comerciales, y al secreto profesional y a la propiedad intelectual e industrial<sup>173</sup>.

---

170. BOE núm. 136, de 7 de junio de 2000. Esta sentencia vino motivada por una demanda de Isabel Preysler contra una revista por vulneración del derecho a la intimidad personal y familiar al publicar un reportaje no autorizado sobre su vida familiar.

171. En esa línea incide la GAIP, en su dictamen 3/2019, al afirmar que puede haber “construcciones con previsiones internas singulares, que pueden ser indiciarias de pautas de vida privada diferentes que la mayoría de la gente; en estos casos, si los planos pueden llevar a la deducción de estas pautas de vida diferenciada, se podría considerar que afectan la intimidad inherente al desarrollo de la vida dentro del domicilio”.

172. La más relacionada es la RT 504/2015 relativa al acceso a un informe jurídico no preceptivo sobre la propiedad pública de la Mezquita de Córdoba, elaborado por la Junta de Andalucía. Esta inadmitió la solicitud por tener carácter de información o de apoyo. El CTBG no entró en su análisis al entender que su resolución era competencia del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, creado por la Ley 1/2014, de 24 de junio.

173. La autorización del autor para la reproducción de documentos que pueden devengar derechos de propiedad intelectual no es necesaria si esos documentos ya los posee la administración y los requiere

Una de esas reclamaciones de interés para nuestro tema es la RT 0737/2020, en la que el ayuntamiento afectado es el de la población madrileña de Alcalá de Henares. El demandante quería tener acceso al expediente urbanístico y a los planos de edificación de un gimnasio privado de esa localidad. Para ello la entidad local solicitó al titular de la licencia que en un plazo de quince días presentara sus alegaciones, como así hizo, aduciendo esos límites concretos. Ese expediente, además, se encontraba incurso en distintos procedimientos judiciales en juzgados de lo contencioso-administrativo, sin que hubiera resolución judicial<sup>174</sup>. Por todo ello el Ayuntamiento estimó que las “razones esgrimidas por el titular de la licencia urbanística por las que se opone al acceso al expediente se consideran suficientemente justificadas por lo que deben ser tenidas en consideración”. Y el Consejo, tras estudiar la documentación presentada y las alegaciones recibidas expresó:

*De acuerdo con todo lo anteriormente expresado, el ayuntamiento ha ponderado los intereses existentes de terceros, por un lado, y el interés público en la divulgación de la información, por otro, y ha considerado que no procedía conceder el acceso total al expediente solicitado a la vista del daño que ese acceso produciría. A juicio de este Consejo, el Ayuntamiento de Alcalá de Henares ha actuado de conformidad con lo establecido en la LTAIBG y con el criterio interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, sin que le resulte posible, con la información de la que dispone, corregir la actuación del ayuntamiento y resolver en sentido contrario a la Resolución de 12 de noviembre y, en consecuencia, procede desestimar la reclamación presentada.*

Existen otras reclamaciones relacionadas con el límite de la propiedad intelectual. En la RT 0558/2020, el demandante solicitó acceso a una licencia de obras y a los proyectos vinculados a ella. El Ayuntamiento de Torreldones (Madrid), que la había tramitado, lo desestimó parcialmente por concurrir el límite de propiedad intelectual, permitiendo el acceso al expediente administrativo, pero no al proyecto. Aunque posteriormente no presentó sus alegaciones a requerimiento del Consejo ni consta tampoco que realizara los consabidos test de daño y test de interés público. Aun así, el CTBG, en sus fundamentos jurídicos, resaltó que la entidad local había obrado

---

para otros procedimientos concretos. Al menos eso se deduce del punto 1 del art. 31 bis, de la Ley 23/2006, en el que se indica que “No será necesaria autorización del autor cuando una obra se reproduzca, distribuya o comunique públicamente con fines de seguridad pública o para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos, judiciales o parlamentarios”.

174. Recordemos que en el art. 22.2 de la Ley 19/2013 se establecía que “Si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información”. Lo mismo se señala en la RT 0631/2020 relativa al acceso a otro expediente urbanístico. Si se producía esa situación el Ayuntamiento afectado, en este último caso el de Corral de Almaguer (Toledo), debía esperar a que hubiera sentencia favorable antes de conceder acceso al solicitante.

conforme al contenido de la Ley de transparencia al conceder un plazo de quince días para que los posibles afectados por la solicitud de acceso presentaran sus alegaciones. Y en ese plazo, la autora del proyecto había manifestado su disconformidad sobre poner su contenido a disposición del reclamante. Por todo ello, el CTBG acordó en su resolución desestimar la reclamación al concurrir el límite establecido en el art. 14.1.j de la Ley de transparencia, confirmando así la decisión municipal. Para ello tuvo muy en cuenta lo expresado en los arts. 17-19 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril. El artículo 17 dispone que corresponde al autor *“el ejercicio exclusivo de los derechos de explotación de su obra en cualquier forma y, en especial, los derechos de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, que no podrán ser realizadas sin su autorización”*. Por reproducción se entiende, según el artículo 18, *“la fijación directa o indirecta, provisional o permanente, por cualquier medio y en cualquier forma de toda la obra o de parte de ella, que permita su comunicación o la obtención de copias”*; y por distribución, según el artículo 19 *“la puesta a disposición del público del original o de las copias de la obra, en un soporte tangible, mediante su venta, alquiler, préstamo o de cualquier otra forma”*.<sup>175</sup>

Esta reclamación es de gran interés porque refleja el parecer del Consejo. Y si en otros expedientes ha permitido el acceso a los proyectos sin limitaciones es porque,

---

175. Párrafo extraído de la RT 0558/2020. No es el único ejemplo. En el Portal de Transparencia de Castilla-La Mancha existen dos reclamaciones, la SAIP/16/180200/000007 de 10 de mayo de 2016 y la SAIP/17/190200/000015 de 22 de febrero de 2018, en la que se desestima el acceso a la documentación técnica con arreglo a lo establecido en el art. 14 de la Ley 19/2013. En concreto, en la última se expresa literalmente lo siguiente: “no se adjuntan a la presente resolución el proyecto de apertura de actividad de local ni la documentación técnica relativa al estado final de la instalación de electricidad de dicho local, al tratarse de dos documentos de carácter técnico cuyo acceso puede suponer un perjuicio para los derechos de propiedad intelectual de la persona que ha redactado los mismos. Todo ello, en virtud de lo dispuesto por el artículo 14. 1 j) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno”. En ninguna de las dos consta que se comunicara a los técnicos redactores esta petición y que, posteriormente, estos presentaran alegaciones. La denegación parece haber sido realizada de oficio. En la misma línea se manifiesta un informe de Oficialía Mayor de la Diputación de Badajoz, de octubre de 2013, en el que se expresa que “El derecho a la copia no alcanza a los proyectos técnicos para la obtención de licencias de obras y actividad, para los cuales habrá de solicitar autorización de su autor al estar sometido a protección de los derechos de autor”.

Más llamativo es la resolución aprobada por el Ayuntamiento de Barcelona en 13 de julio de 2020 en la que, tras no recibir alegaciones de los terceros implicados, incluidos, imaginamos, los técnicos redactores, se indica: “En conclusión, se permitirá el acceso a los documentos que incluyen proyectos arquitectónicos o de ingeniería, memorias, planos, informes o proyectos que podrían estar afectados por derechos de propiedad intelectual o industrial con la advertencia de que sobre éstos rigen las limitaciones de uso previstas por la Ley de propiedad intelectual e industrial y que en caso de que se contraviniera esta legislación, el solicitante sería el único responsable”. Es decir, permite el acceso, la consulta, pero nada indica sobre su reproducción.

seguramente, el Ayuntamiento de turno no ha puesto previamente en conocimiento de los técnicos redactores la pretensión de los demandantes.

Así ocurre en otra reclamación, la RT 0548/2021. En ella conocemos que la entidad local afectada, el Ayuntamiento de Almansa (Albacete), había dado autorización a la consulta del expediente administrativo de concesión de licencias y al proyecto técnico, pero sin permitir que este último fuera reproducido al entender que estaba afectado por la normativa de propiedad intelectual. Esa decisión municipal no fue recurrida en la vía contencioso-administrativa por el solicitante de la licencia. De ahí que el Consejo determinara que el reclamante podía recibir copia digital de los distintos documentos técnicos. Y esto solo se entiende porque no existe constancia de que el autor del proyecto fuera informado de la solicitud de acceso y mostrara su disconformidad, como sí ocurría en la reclamación RT 0558/2020.

Un proyecto técnico puede estar firmado por estudios de arquitectura o por varios profesionales. No tiene por qué haber un único autor. Los derechos de propiedad intelectual serían colectivos si no se determina qué parte ha redactado cada uno de ellos, por lo que se precisaría la autorización de todos si se pretende su reproducción cumpliendo la normativa sobre propiedad intelectual.<sup>176</sup>

Parece evidente que la mayor parte de los ayuntamientos españoles están permitiendo el acceso a los expedientes administrativos de concesión de licencia de obras, incluyendo sus proyectos técnicos, con la principal restricción de eliminar los datos personales, tal y como establece el procedimiento aprobado en la Ley de transparencia. Pero en aquellos en los que se ha solicitado, como determina esa norma, la autorización de terceros afectados, caso de los autores de los proyectos técnicos, si estos han mostrado su disconformidad de forma razonada, el Consejo no se ha opuesto, al aplicar la normativa sobre propiedad intelectual. Esa restricción se mantiene a no ser que los reclamantes acudan, tras la negativa de acceso, a la vía contencioso-administrativa y obtengan por ella una resolución judicial favorable. Pero no tenemos constancia de ejemplos en este último sentido que podamos comentar.

---

176. Esta autorización no se precisaría si el solicitante tiene la condición de interesado, utilizando para ello el procedimiento establecido en la Ley 39/2015. En este sentido es conocida una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 28 de abril de 2005, en la que se señala que “Quien acepta la redacción de un proyecto técnico para la obtención de una licencia de obra o de actividad sabe que ese proyecto se va a incorporar a un expediente administrativo y que sobre él, como parte del expediente, podrán obtener información los que tengan interés en relación con el otorgamiento de esa licencia en los términos que establece la legislación de procedimiento administrativo, que incluyen la obtención de copias”. Véase *El Consultor de los Ayuntamientos*, de 7 de agosto de 2019.



La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP)<sup>177</sup>, dependiente de la administración autonómica catalana en su Dictamen 1/2016, de 11 de mayo, relativo a “Consulta general sobre accesibilidad a proyectos técnicos y otros documentos incluidos en los expedientes de licencias, control de actividades y contratación”, ha recomendado

*Que se adopten precauciones para proteger los derechos o intereses afectados, tales como anonimizar o disociar datos personales, o limitar el acceso a vista sin copia de la información, para evitar perjuicios a los derechos de explotación de propiedad intelectual, por ejemplo. Ahora bien, si lo que se pide precisamente son datos personales o copia de un documento sujeto a derechos de propiedad intelectual o industrial, es aconsejable realizar el traslado a sus titulares antes de resolver.*<sup>178</sup>

El acceso a la información, tal y como se establece en el art. 22.1 de la Ley 19/2013, se debe realizar preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio, y en un plazo no superior a diez días desde el momento de notificación de la resolución favorable de acceso. O sea que el ayuntamiento en cuestión tiene ese plazo para anonimizar los documentos requeridos y realizar la copia digital. Pero es obvio que previamente el solicitante debe abonar las tasas de reproducción, si el ayuntamiento las tiene establecidas y reguladas en la respectiva ordenanza fiscal.

---

177. Sobre la actuación de esta Comisión, al menos en sus primeros años, remitimos al artículo de Mir Puigpelat (2017), pp. 48-66.

178. Este criterio lo ha mantenido la GAIP en diferentes ocasiones. Así en la resolución de 4 de octubre de 2016, de estimación de la Reclamación 143/2016, en los fundamentos jurídicos se señala que “es claramente compatible con el derecho de propiedad intelectual un acceso limitado a consulta o vista sin reproducción (velando, en este último caso, para evitar el uso de aparatos móviles habituales para hacer copias”. En la resolución 261/2017, de 26 de julio, también de la GAIP, se manifiesta que la decisión del Ayuntamiento de permitir el acceso presencial al proyecto técnico limitando la obtención de copia electrónica fundamentada en la cautela ante los derechos de propiedad intelectual de su autor se ajusta a los criterios contenidos en el Dictamen 1/2016 de esa Comisión, que recomienda no aplicar el límite al acceso, sino en todo caso a los formatos que hagan posible una difusión incontrolada, por lo que “es claramente compatible con el derecho de propiedad intelectual un acceso limitado a consulta o vista sin reproducción (velando, en este último caso, para evitar el uso de aparatos móviles habituales para hacer copia)”, recordando que el artículo 31.1 c) del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el Sistema Español de Archivos, incluye como una de las excepciones del derecho a obtener copia de los documentos solicitados la vulneración de los derechos de propiedad intelectual. Por ello, la GAIP teniendo esto en cuenta y considerando la finalidad del acceso, que era el de la comprobación de la legalidad de unas obras que estaban produciendo molestias a una vecina, consideraba adecuada la limitación a la copia y la estimación del derecho a consultar presencialmente el proyecto. Esta forma de acceso, como garantía de la protección de datos personales, está también prevista en la Resolución GAIP 254/2017, de 26 de julio. Véase la obra *Comentarios sobre aspectos clave...* (2017), p. 192 y *Comentarios sobre aspectos clave...* (2019), p. 124.

Algo que no debemos olvidar es que, aunque el acceso a la información pública es gratuito, tal y como se determina en el art. 22.4 de la Ley de transparencia, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original puede dar lugar a la exigencia de exacciones conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable y a lo determinado con carácter general en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos.<sup>179</sup>

Los ayuntamientos, en su aplicación y siguiendo el procedimiento establecido en los artículos 15 a 19 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales<sup>180</sup>, han aprobado ordenanzas fiscales en las que se regulan las tasas por expedición o reproducción de documentos. Entendiendo por tales las que gravan la actividad administrativa desarrollada con motivo de la expedición o reproducción a instancia de parte de toda clase de documentos.<sup>181</sup>

El Consejo de Transparencia, en las reclamaciones que ha atendido referidas al pago de las tasas por las copias solicitadas, ha sido muy claro. No es un tema de su competencia. Así en los fundamentos jurídicos de la RT 0514/ 2019, manifiesta que:

*el acceso a la información y las solicitudes de acceso serán gratuitos, sin perjuicio de las exacciones que, sin que puedan tener carácter disuasorio, se establezcan por la expedición de copias o soportes o la transposición de la información a un soporte diferente al original, cuestión esta última (exención de tasas) en la que el CTBG no puede considerar al no tener competencia.*<sup>182</sup>

Por ello lo habitual es que no se refiera al pago de tasas en las resoluciones de sus reclamaciones. Es un tema que no trata. Aun así podemos vislumbrar su parecer en

179. Esta importante Ley todavía vigente fue publicada en el *BOE* núm. 90 de 15 de abril de 1989.

180. Las tasas están reguladas en los artículos 20-27 de ese Real Decreto Legislativo, publicado en el *BOE* núm. 59, de 9 de marzo de 2004. En el 20 se señala que los ayuntamientos pueden establecer tasas por “la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.”

181. En el art. 20.4 de ese Real Decreto Legislativo 2/2004 se señala expresamente que “las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, y en particular por los siguientes: a) Documentos que expidan o de que entiendan las Administraciones o autoridades locales, a instancia de parte”. Esta norma sigue vigente en la actualidad.

182. En las leyes de transparencia aprobadas por las diferentes comunidades autónomas suelen figurar textos similares al siguiente tomado de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, “Art. 2. g) Principio de gratuidad: el acceso a la información y las solicitudes de acceso serán gratuitos, sin perjuicio de las exacciones que, sin que puedan tener carácter disuasorio, se establezcan por la expedición de copias o soportes o la transposición de la información a un formato diferente al original”, *BOE* núm. 36, de 11 de febrero de 2017.

algunas singulares, como la RT 0564/2020. Por ella el Ayuntamiento de Marchamalo (Guadalajara), mediante decreto de Alcaldía, instó al reclamante a que subsanara su solicitud de acceso acompañándola de la “documentación justificativa de la autoliquidación de la Tasa por Expedición de Documentos Administrativos por importe de 5.032,85 euros (5.921 x 0,85), de conformidad con los artículos 3, 4, 7 y 10 de la Ordenanza Fiscal Reguladora”. Es decir, las copias digitales de los documentos solicitados ascendían a un total de 5.921 páginas. Y su coste era el resultado de multiplicar esa cantidad por 0,85 euros, tarifa establecida por página en la ordenanza.

Este Ayuntamiento, siempre según el contenido de la RT 0564/2020, había aprobado la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por expedición de documentos administrativos, publicada en el BOP de Guadalajara, núm. 143 de 30 de noviembre de 2011, que en su artículo 7, establecía la tasa por compulsas y certificación de la autenticidad de la copia (una vez censurada) de los documentos, con la exacción por cada folio de 0,85 euros<sup>183</sup>. Este precio venía motivado por la necesidad previa de la disociación de los datos personales que podía haber en las copias requeridas. Y dado el régimen de autoliquidación era preciso que el ciudadano abonara la tasa antes de proceder a hacer la copia digital de los documentos requeridos.

Examinado el contenido de esta reclamación, el CTBG señaló que la resolución dictada por el Ayuntamiento de Marchamalo no era susceptible de impugnación ante ese Consejo, dado que, aunque los ayuntamientos no pueden cobrar por el ejercicio de ese derecho de acceso, sí lo pueden hacer:

*por los documentos que sean copias o el cambio a formatos diferentes del original que se generen como consecuencia de dicho ejercicio, cuestión esta última (exención de tasas) en la que el CTBG no puede considerar al no tener competencia. No obstante, la tasa debe existir y ser conforme con los requisitos legales relativos a la creación de la misma.*<sup>184</sup>

Es decir, el Consejo afirmaba que para que los Ayuntamientos puedan exigir esa tasa específica debe estar incluida en sus ordenanzas fiscales, aprobadas con arreglo a los procedimientos legales establecidos. Y esto se cumplía en esta reclamación, por lo que fue desestimada al entender que el Ayuntamiento de Marchamalo había cumplido con la Ley de transparencia.

183. Es obvio que el CTBG no ha examinado el contenido de esa ordenanza para dictar su resolución. En el art. 7.4, relativo a “Compulsas de documentos” se establece que por cada folio se perciba una tarifa de 0,88 euros. Se refiere, pues a compulsas, no a copias simples. Las copias digitales se recogen en apartado 12 de ese artículo 7. En la actualidad, ese Ayuntamiento tiene establecido, en sus ordenanzas fiscales, que las copias simples de documentos en formato y soporte digital tienen un coste de 5,33 euros por expediente completo y 10,65 euros por parte del expediente. Así fue aprobado en la última modificación de tarifas acordada por el Ayuntamiento de Marchamalo en sesión plenaria de 2 de noviembre de 2021 y publicada en el BOP de Guadalajara nº 247 de 30 de diciembre de 2021.

184. Texto extraído de la RT 0564/2020.

La Ley 19/2013, en su art. 22.1, recoge que el acceso a la información se realizará “preferentemente por vía electrónica”, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Por lo tanto, lo más común es la remisión por correo electrónico de las copias digitales de los documentos requeridos y esto puede implicar el previo pago de tasas, salvo que el ciudadano opte por su consulta presencial<sup>185</sup>. Y si se da este caso, la administración local tendría que revisar previamente el expediente para contemplar cualquier limitación, especialmente la relacionada con la protección de datos personales, aunque esa tarea la deberá realizar tanto si ha sido tramitado electrónicamente como si no (dependiendo de la fecha). Y para poder eliminar los datos personales debe utilizar una copia digital, o incluso en papel si así se lo demanda el interesado.

Un acceso directo al expediente original sin ningún tipo de limitación solo es posible si todos los terceros afectados han dado su autorización sobre la consulta de sus datos personales y no concurren otros límites de los incluidos en el art. 14 de la Ley de transparencia. Lo cual puede resultar una quimera, al menos, en un expediente de licencia de obras privadas.

Si ante una solicitud de envío electrónico, el Ayuntamiento determina que solo puede ofrecer esa información de forma presencial, debe justificar las circunstancias que concurren y que impiden conceder la información en la forma solicitada<sup>186</sup>. El envío por correo postal es muy inusual pero puede darse si el reclamante así lo solicita<sup>187</sup>.

Es obvio que una premisa básica en las solicitudes de acceso por la Ley de transparencia a estos expedientes, y a todos, es que los documentos concretos que solicite el ciudadano existan, que ya estén creados<sup>188</sup>. Y esto se manifiesta en un buen número de resoluciones del Consejo en las que se da cuenta de la inexistencia de lo reclamado, tal y como lo expresan los ayuntamientos afectados.

Los ciudadanos tampoco pueden exigir que las copias digitales recibidas estén compulsadas pues eso implica que la administración lleve a cabo una acción de certificación. Es decir, una actuación administrativa que va más allá de la resolución de

---

185. Tan solo en las RT 0717/2021 y 0718/2021 encontramos a un reclamante que requiere consultar presencialmente varios expedientes de contenido urbanístico.

186. Así lo expresa el Consejo en la RT 0158/2020.

187. Un ejemplo relacionado es el que se contempla en la RT 0514/2019. El reclamante no indicó en su solicitud su dirección de correo electrónico.

188. Entre las resoluciones del CTBG en las que los reclamantes solicitan el acceso a documentos que no existen estarían: RT 0377/2018, RT 0411/2018, RT 0609/2019, RT 0610/2019, RT 0611/2019, RT 0617/2019, RT 0618/2019, RT 0619/2019, RT 0836/2019, RT 0752/2020 y RT 0115/2021.

una petición de información, no contemplada en la Ley 19/2013<sup>189</sup>. Por esta norma, según el CTBG, se puede proporcionar el acceso a la copia simple, electrónica o en papel, pero no a la copia auténtica del expediente o documentos requeridos.<sup>190</sup>

Las solicitudes de acceso a la información formuladas por los ciudadanos que se sirven de la Ley de transparencia implican un conjunto de actividades por parte de la administración local reclamada que dista mucho de la mera puesta a disposición de los investigadores de los documentos que se conservan en los archivos municipales o de la autorización de consulta para aquellos que tienen la condición de interesados en un procedimiento de licencia de obra<sup>191</sup>, que serían las otras dos vías principales de acceso con normas y procedimientos propios, además de la específica utilizada por las autoridades locales.

Los expedientes de licencia de obras privadas en su casi totalidad contienen información afectada por protección de datos personales, por lo que la anonimización, página a página, requiere un esfuerzo administrativo y un coste considerable, dependiendo de su extensión que puede ser de centenares de hojas. Y la cantidad a pagar puede incrementarse si se precisa un cambio de formato, como sería realizarlo sobre la reproducción digital de un expediente que fue tramitado en papel antes de la entrada en vigor de la Ley 39/2015.

Para aquellos que, sirviéndose del procedimiento establecido en la Ley de transparencia, soliciten acceder al contenido de determinados expedientes de licencia de obras privadas mediante el envío por parte de la administración local de su copia digital, será preciso que en su ejecución esta desarrolle un conjunto de tareas que resumimos a continuación:

- Búsqueda y localización con la ayuda de instrumentos descriptivos y bases de datos de los documentos requeridos.<sup>192</sup>

---

189. En el artículo 27.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas se señala que “tendrán la consideración de copia auténtica de un documento público administrativo o privado las realizadas, cualquiera que sea su soporte, por los órganos competentes de las Administraciones Públicas en las que quede garantizada la identidad del órgano que ha realizado la copia y su contenido”.

190. Esta postura la expone claramente el CTBG en su RT 0162/2019.

191. Esa condición afecta también a los vecinos colindantes de la obra en cuestión, que por ello tienen la condición de interesados. Véase, por ejemplo, la RT 0315/2020. Recordemos que el art. 4.c de la Ley 39/2015 reconoce como interesados a aquellos “cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.”

192. Esto es preciso tanto para los expedientes tramitados en papel como electrónicamente. Esta tarea, en concreto, no se contemplaría en el coste de la tasa, al ser algo habitual en todos los procedimientos, no solo en los relacionados con la Ley de transparencia.

- Limpieza, ordenación y foliado de los documentos que forman el expediente de licencia siguiendo un criterio cronológico-lógico.<sup>193</sup>
- Eliminación, en la selección de documentos a digitalizar, de los informes no preceptivos y de todas las notas y borradores y otros documentos de carácter auxiliar o de apoyo, que no deben ser reproducidos con arreglo a los criterios del CTBG.<sup>194</sup>
- Realización de la copia digital previa, o de su reproducción en papel, según los medios con los que cuente la oficina productora, de los documentos restantes que forman el expediente solicitado.
- Lectura de cada una de las páginas de la copia digital, o fotocopia en papel, para localizar y eliminar, mediante procedimientos mecánicos (tachaduras) o electrónicos (tratamiento de imágenes), los datos que pudieran contener relativos a las personas físicas con el fin de lograr la anonimización de la información. Y esto afectaría a las menciones del nombre y apellidos, domicilio<sup>195</sup>, número de DNI, números de teléfono, dirección de correo electrónico,

---

193. Los expedientes de licencia de obras tramitados en papel, se conserven en el Archivo o en la oficina productora, raramente tienen sus documentos ordenados y foliados, al menos esa es nuestra experiencia. No es extraño encontrar en ellos duplicados, fotocopias de textos normativos y otros de apoyo informativo, que no forman parte del procedimiento. Y esta realidad es bien conocida por los investigadores y usuarios. Solamente cuando les ha afectado algún procedimiento judicial podemos encontrarlos debidamente ordenados. Y esto último es debido a que, en el art. 48.4 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998) está establecido que “El expediente, original o copiado, se enviará completo, foliado y, en su caso, autenticado, acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La Administración conservará siempre el original o una copia autenticada de los expedientes que envíe. Si el expediente fuera reclamado por diversos Juzgados o Tribunales, la Administración enviará copias autenticadas del original o de la copia que conserve”.

Su ordenación, con arreglo a la tramitación administrativa, es un requisito básico si pretendemos ofrecer una copia digital íntegra. Pero lo habitual es, al menos en los expedientes tramitados en las últimas décadas, que las unidades productoras “ordenen” los documentos de forma imprecisa, del más reciente al más antiguo, sin foliar ni indizar. Y esta situación puede reproducirse con los ya tramitados electrónicamente, dependiendo de las características del gestor de expedientes utilizado por la organización.

194. Para la eliminación, en la copia digital ofrecida al ciudadano, de los informes no preceptivos es preciso conocer muy bien el procedimiento administrativo que les afecta. En los expedientes en papel es bastante habitual la presencia de notas manuscritas, etiquetas adhesivas... con datos que deben ser eliminados o borrados. Y también pueden existir en los expedientes electrónicos en tramitación. En unos y en otros suelen encontrarse documentos de apoyo informativo (textos normativos...) o escritos preparatorios (borradores) sin firma, que no deben ser incluidos en la copia ofrecida al ciudadano, con arreglo a los criterios interpretativos del CTBG. Tampoco deben ser reproducidos los documentos que por error en la tramitación se han incorporado en ese procedimiento pero pertenecen a otros, algo nada inhabitual.

195. Especialmente el domicilio personal o familiar y también el domicilio a efectos de notificaciones si ambas direcciones coinciden. En otro tipo de solicitudes no urbanísticas se puede requerir también

firma manuscrita o electrónica, mención de firma (o código CSV en los electrónicos)... También tendrían el mismo tratamiento los relacionados con la información tributaria del inmueble (valor catastral) o el pago de impuestos y tasas (cuota impositiva...) y los que pudieran contener relativos a sanciones administrativas por infracciones urbanísticas.<sup>196</sup>

Previa a la realización de todo el proceso de anonimización, y de preparación del contenido del expediente, sería la elaboración del presupuesto que refleje el coste total de la copia solicitada. Este presupuesto estaría basado en las tarifas correspondientes recogidas en las ordenanzas fiscales respectivas. Una vez comunicada al ciudadano la cuantía definitiva, y abonada por este, se procedería a la ejecución precisa de las tareas comentadas en el párrafo anterior para preparar la copia a entregar.

- Nueva digitalización de los documentos con la información anonimizada o disociada si esta tarea se ha desarrollado sobre una copia en papel. Si para esas tareas de anonimización se ha utilizado una copia digital, será preciso realizar otra posterior en la que ya no aparezcan los datos personales<sup>197</sup>. Y para esto último debemos de tener en cuenta los formatos admitidos en las Normas que desarrollan el Esquema Nacional de Interoperabilidad<sup>198</sup>.
- Remisión con todas las garantías jurídicas establecidas por la Ley de transparencia, y en plazo, de la copia digital debidamente tratada, teniendo en cuenta lo requerido por el interesado en su solicitud.<sup>199</sup>

---

la inclusión de la fecha de nacimiento del solicitante, del número de matrícula del vehículo personal, del número de afiliación a la Seguridad Social, del número de Historia Clínica... Estos son otros claros ejemplos de datos personales.

196. Esta tarea se realizaría tanto en los documentos administrativos como en los técnicos que forman el expediente de licencia de obras. Si el original está formado por documentos electrónicos (en pdf o en otros formatos admitidos en las Normas), será preciso utilizar programas de edición que permitan el borrado seguro, bien directamente o tras convertir las páginas en ficheros de imágenes.

197. Todo este trabajo, si se hace bien, implica un gran esfuerzo en tiempo y en conocimientos. Ni siquiera el CTBG en algunas de sus reclamaciones ha podido anonimizar adecuadamente sus resoluciones. Incluso las han publicado mezclando datos de distintos reclamantes y reclamados. Imaginemos esta situación en pequeñas localidades, o en grandes, con recursos mucho más limitados, que deben prestar actividades muy diversas y satisfacer necesidades más perentorias demandadas por sus vecinos.

198. Nos referimos en concreto a la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de Estándares, a la Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos y a la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos.

199. En la resolución de la GAIP a la reclamación 27/2015, de 21 de enero de 2016, la Comisión requirió la devolución de la tasa exigida para la entrega de las fotocopias de la información solicitada, dado que constaba que la Administración disponía de esta información en formato electrónico y la habría podido entregar gratuitamente por correo electrónico, como había pedido la solicitante expresamente.

Obviamente el ciudadano tendría, de esta manera, acceso parcial a la información solicitada, no a su totalidad<sup>200</sup>. Para esto último solo cabría que en los documentos solicitados no hubiera datos personales identificables o que todos los afectados hubieran dado su autorización. Y ambas situaciones distan mucho de producirse o ser fáciles de conseguir en un expediente de licencia de obras privadas. Además puede haber otras limitaciones, como ya sabemos.

Pues, si demandase copia de los documentos técnicos se precisaría la autorización de su técnico redactor con el que el ayuntamiento habría tenido que contactar previamente para conocer si la da o no. Recordemos que la GAIP ha recomendado que si no precisa copia se *“podría limitar el acceso a vista sin copia de la información, para evitar perjuicios a los derechos de explotación de propiedad intelectual, por ejemplo”*. Y, entendemos, que para este organismo la sola consulta de ese proyecto no requeriría el permiso previo de su autor, de su redactor. Algo imprescindible si lo que precisa el ciudadano es su reproducción<sup>201</sup>. Pero sobre esto no hay posturas unánimes, ni jurisprudencia avalada por sentencias del Tribunal Supremo. Al menos que conozcamos.

No olvidemos que en esos proyectos puede haber datos personales ¿Cómo podemos impedir el acceso a esos datos si los dejamos consultar directamente? Solo cabe realizar una copia del proyecto (en papel o digital) para anonimizar en ella la información contenida. Y sería esa la ofrecida al ciudadano. Y esto de nuevo implica costes administrativos.

En fin, siguiendo los planteamientos recomendados por la GAIP<sup>202</sup>, el ciudadano podría ver el proyecto pero no se le podría dar copia digital de su contenido. Esto tendría sentido si no fuera porque la Ley de transparencia, en su art. 22.1, establece que el acceso se haría “preferentemente” por vía electrónica, aunque el ciudadano puede utilizar otra modalidad conforme al art. 17.d, que difícilmente planteará en su solicitud inicial.

---

Véase Meseguer Yebra (2019), p. 136, nota 122. Es decir, se le había cobrado por algo que no había pedido, una copia en papel.

200. Recordemos que este tipo de acceso está contemplado en el art. 16 de la Ley de transparencia. La copia se ofrecería “previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida”.

201. La propiedad intelectual e industrial protege al creador para que su obra no sea utilizada por terceras personas sin su autorización. Es decir, lo que defiende son sus derechos frente a terceros que pretendan su utilización y explotación para su propio beneficio.

202. En su dictamen 3/2019, recuerda la GAIP que, en determinadas circunstancias, en planos concretos de edificios o construcciones, pueden incidir limitaciones de acceso relacionadas con la seguridad pública, la propiedad intelectual e industrial, la intimidad, los intereses económicos y comerciales, y los datos personales.



El procedimiento descrito hasta ahora sería el más habitual y menos conflictivo. Pero puede ocurrir que el ciudadano quiera acceder a datos personales o la administración opte por no disociar esos datos. Para cumplir con la normativa sobre protección de datos y transparencia, el ayuntamiento tendría que solicitar a cada uno de los terceros afectados, y en un expediente de licencia de obras pueden ser varios<sup>203</sup>, que den su autorización por escrito. Esto supone la elaboración de esas comunicaciones, una por cada tercero afectado, que han de ser remitidas con todas las formalidades administrativas, formando parte del expediente de acceso.

Tras lo comentado, parece evidente que el cumplimiento de la normativa sobre protección de datos, y otras limitaciones reflejadas en la Ley de transparencia, implica un gran esfuerzo para la administración que debe repercutir en los ciudadanos utilizando la vía de la percepción de la tasa oportuna, teniendo claro que esta no puede tener carácter disuasorio.

El CTBG, como ya sabemos, ha resuelto que todas esas tareas descritas en los párrafos anteriores no deben considerarse como “reelaboración”, causa contemplada para inadmitir a trámite una solicitud de acceso (art. 18.1.c). Aunque ha reconocido, en su Criterio Interpretativo 7/2015, que su cumplimiento lleva implícito “un proceso específico de trabajo para proporcionar la información”<sup>204</sup>.

La valoración del coste de ese trabajo específico es complicada de realizar porque confluyen muchas variables no solo relacionadas con el contenido de los documentos, con su soporte o formato, y con el cumplimiento de los límites establecidos en la normativa sobre transparencia y protección de datos. Los medios técnicos de los que disponga la administración local para realizar las copias y su tratamiento, la capacitación de su personal, la necesidad o no de la externalización de ese servicio... motivan que no existan tarifas comunes. Cada ayuntamiento puede establecer las suyas propias.<sup>205</sup>

No es lo mismo anonimizar documentos creados por medios electrónicos que hacerlo sobre la copia de documentos generados en papel. Entre estos últimos el coste de digitalizar una hoja en DIN A-4, mediante un procedimiento automatizado, es muy diferente al de un plano de tamaño superior a DIN A-0. Tampoco es igual digitalizar un expediente en papel con todos sus documentos en DIN A-4 escritos

---

203. Un expediente de licencia de obras privadas de un promotor particular puede contener, al menos, datos personales del solicitante, del arquitecto redactor y de cualquier vecino que intervenga en el procedimiento en su condición de interesado.

204. Así lo señala, por ejemplo, en la RT 0423/2021.

205. Quedaríamos sorprendidos notablemente si realizáramos una comparativa de las tarifas que cobran las distintas administraciones por la reproducción de los documentos que custodian. Pero este no es el objetivo de nuestro estudio.

por una sola cara que hacerlo de un expediente con hojas de distinto tamaño<sup>206</sup>, con algunos reversos escritos y unidas con grapas<sup>207</sup>. Contemplar todas las casuísticas en las ordenanzas fiscales es muy complicado. Por lo que su regulación vía tasa, en la que nunca la cantidad a percibir debe sobrepasar el coste del servicio, es harto complicado, siendo más factible su regulación como precio público.

Parece evidente que las entidades locales pueden aprobar tarifas en las que se contemple la reproducción de documentos diferenciando, entre otras cuestiones, si sobre las copias resultantes es preciso anonimizar o disociar la información, en aplicación de la normativa sobre transparencia y protección de datos. Y también que el coste fuera diferente si el original es un documento creado electrónicamente o en papel. El primero ya ha nacido digital, pero no así el segundo.

Lo que es obvio es que la tarifa resultante no debe ser “disuasoria” para evitar que el ciudadano ejerza así su derecho de acceso a la información<sup>208</sup>. Pero tampoco puede ser un “coladero” para personas que utilizan esta vía con el fin de colapsar<sup>209</sup>, casi sin coste para ellas, la actividad municipal, dejando en muy segundo plano los fines de

---

206. En un expediente de licencia de obras privadas no es inusual encontrar acuses de recibo de notificaciones enviadas por correo certificado, por ejemplo, con un tamaño muy inferior a DIN A-4. Su digitalización no es un proceso automático. Y entre los documentos técnicos podemos encontrar planos de muy diferentes tamaños, incluso de más de 100 cm en su lado más largo. Para esta última situación, el Ayuntamiento de Barcelona, en sus ordenanzas fiscales, tiene establecidas diferentes tarifas según sus dimensiones.

207. La limpieza de elementos externos que dificultan la digitalización de un expediente, caso de gomas, clips, grapas..., es una tarea que no hay que abordar con los documentos electrónicos.

208. El Parlamento Europeo, en su propia *Reglamentación relativa al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo*, establece en su art. 21.1, “Coste de la respuesta”, dentro de su título V “La entrega de los documentos”, que “Para completar el apartado 1 del artículo 10 del Reglamento (CE) nº 1049/2001, si el volumen de los documentos solicitados supera las veinte páginas, se podrá cobrar al solicitante una tasa de 0,10 euros por página más los gastos de porte. Los gastos correspondientes a otros soportes se decidirán en cada caso, sin que puedan exceder de un importe razonable”, *Diario Oficial de la Unión Europea* de 22 de julio de 2011. Esto demuestra que hasta las instituciones con más medios cobran tasas por la reproducción de sus documentos. Incluso en el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos (Tromsø, 18 de junio de 2009) se recoge, en su artículo 7, sobre “Coste por acceder a los documentos públicos” que “1) La inspección de documentos públicos en las oficinas de la autoridad pública debe ser gratuita. Esto no impide que los Estados cobren por los servicios proporcionados por los archivos y los museos. 2) Se podrá cobrar unos honorarios al solicitante por una copia del documento oficial, siempre que sean razonables y no excedan los costes reales de la reproducción y de la entrega del documento. Las tarifas deberán estar publicadas.”

209. En la RT 0540/2021, el Ayuntamiento afectado en sus alegaciones llega a indicar que “las incesantes peticiones y posteriores quejas de este individuo provocan el colapso administrativo de este Ayuntamiento”. La GAIP, en una resolución de 28 de julio de 2016, estudió un conjunto de reclamaciones formuladas por un concejal del Ayuntamiento de Sant Vicenç dels Horts. En total había presentado 117 solicitudes de información en el último año.

la Ley de transparencia. Y de esta problemática hay bastantes ejemplos en las alegaciones dadas por distintos ayuntamientos, especialmente los más pequeños, ante las reclamaciones presentadas al CTBG<sup>210</sup>.

Con independencia de la tarifa específica establecida en las ordenanzas fiscales, puede ocurrir que el ciudadano prefiera seleccionar los documentos concretos por los que está interesado dentro de un expediente de licencia. Si es su totalidad, que pueden ser miles de páginas, y quiere pagar la exacción, está en su derecho. Pero lo adecuado sería ofrecerle la posibilidad de que consulte los documentos en la sede de la administración que los conserva y tras su examen determine aquellos de los que quiere copia digital, que recibirá tras abonar la tasa y establecer sobre ella las posibles limitaciones aplicables.<sup>211</sup>

Sobre esta práctica hay ejemplos adoptados incluso por grandes ciudades como Barcelona<sup>212</sup>. Así en la resolución incluida en el expediente DA-2020-0314, figura:

*En consecuencia, dado que todos los documentos que conforman el expediente original de la licencia de obras mayores 06-2018LL29716 están en formato papel, que el volumen de este expediente es considerable (más de 2.000 páginas aproximadamente), y que la digitalización del mismo supone una tarea excesiva compleja y un coste muy elevado por la Administración en cuanto la utilización de recursos tanto humanos como materiales en plena situación de pandemia, para dar acceso a la información solicitada en virtud del artículo 36 de la LTAIPBG se considera necesario suministrar la información en un formato diferente del solicitado (electrónico), es decir, se dará vista del expediente solicitado presencialmente, a través de cita previa, en la sede del Distrito de Gracia y se facilitará copia de aquellos documentos estrictamente necesarios para la finalidad del acceso.*<sup>213</sup>

210. Esta situación aparece, entre otras, en las siguientes resoluciones del CTBG: RT 0399 y 0400/2019, RT 0013/2021, RT 0127/2021, RT 0186/2021, RT 0249/2021, RT 0332/2021, RT 0540/2021, RT 0567/2021, RT 0571/2021, RT 0708/2021, RT 0717 y 0718/2021,

211. Esta posibilidad es defendida por la GAIP en su resolución 127/2016, de 24 de agosto. La administración se puso en contacto con el solicitante para ofrecerle otra alternativa. Concretamente “consistía en una consulta de los expedientes concernidos, bajo supervisión del personal que los custodia, a realizar en una fecha y hora a concertar y, a la vista de la documentación interesada, el reclamante podía pedir copia los documentos concretos que necesita, copia que le sería facilitada después de abonar las tasas correspondientes”. Para la GAIP esta posibilidad era factible porque no se negaba al solicitante el acceso a los documentos, pero requería una buena disposición por ambas partes. Véase Meseguer Yebra (2019), p. 126, nota 100. Entendemos que el solicitante examinaría el índice y sobre él indicaría qué documentos concretos precisaba, puesto que si accede directamente al texto de estos se podría estar incumpliendo los límites establecidos en los arts. 14 y 15 de la Ley de transparencia. Para poder consultar el texto completo de esos documentos se precisaría que no estuvieran afectados por esas limitaciones.

212. La ciudad de Barcelona se ha dotado de un “Reglamento de acceso a la documentación municipal”, aprobado por el pleno de su Consejo Municipal el 25 de julio de 2014.

213. En la resolución que figura en ese expediente se indicaba que preparar ese expediente para su remisión electrónica, con arreglo a lo establecido en la Ley de transparencia, podía significar el trabajo

Las comunidades autónomas, en sus normativas sobre transparencia, han venido recogiendo que no se utilicen tasas disuasorias en su aplicación, de tal forma que las exacciones que se impongan estén en relación con el coste real de reproducción<sup>214</sup>. En algunas se ha subrayado que:

*la imposibilidad o incapacidad de hacer frente a las tasas o precios públicos establecidos no pueda constituir causa en ningún caso para denegar el acceso, en los términos que reglamentariamente se establezcan. Esta especie de “cláusula social” es la mejor garantía de que, en virtud del principio de equidad y justicia material, la capacidad económica del solicitante o sus recursos materiales no constituyan en ningún caso un impedimento para la efectividad del derecho de acceso.*<sup>215</sup>

Esta situación puede contemplarse eximiendo del pago de la tasa a determinados colectivos bien definidos<sup>216</sup> y por un número limitado de reproducciones, con un criterio similar, por ejemplo, al adoptado por el Parlamento Europeo en 2001. Lo importante es que esas singularidades queden bien reflejadas en las ordenanzas fiscales. En otros países de nuestro entorno se han adoptado soluciones parecidas. Así

---

durante una semana de un técnico del Ayuntamiento. Es decir, “la preparació de la vista de les informacions sol·licitades ha comportat un cost molt elevat per a l’Administració en quant la utilització de recursos tant humans com materials.”

214. Así en Asturias se remarca la “gratuidad del acceso a la información pública” pero indicando que “la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la legislación vigente. El solicitante será informado de esta circunstancia con carácter previo a la realización de las copias o al cambio de formato. De conformidad con el artículo 13.2 de la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, la cantidad no podrá exceder del coste real en el que se incurra”. Véase la p. 17 de la *Guía sobre Derecho de Acceso a Información Pública en las Entidades Locales del Principado de Asturias*, [Texto en pdf accesible en web]. En distintas normas sobre transparencia aprobadas por las administraciones públicas se recoge el “Principio de gratuidad” entre sus principios generales con un texto similar al recogido del art. 22.4 de la Ley de transparencia.

En esta línea, Ituren i Oliver (2005) p. 107, aboga por que las tasas sean asequibles y razonables, puesto que “de no aplicarse un factor de proporcionalidad entre coste del suministro y el precio a pagar por él, también el ciudadano podría abusar de su derecho a costa de perjudicar el patrimonio de la Administración”.

215. Así lo manifiesta Meseguer Yebra (2019), pp. 136-137.

216. En el art. 17.3 de la Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de transparencia de la actividad pública se señala que “Quedarán en todo caso exentos del abono de las tasas quienes acrediten percibir la renta social básica, una pensión no contributiva, la renta activa de inserción y aquellos cuyos ingresos de la unidad familiar sean iguales o inferiores en cómputo anual a 1,5 veces el índice público de renta de efectos múltiples (IPREM)”, *BOE* núm. 96, de 20 de abril de 2018. Lo mismo se aconseja en *Derecho de acceso a la información...* (2013), p. 151, al afirmar, que “En todo caso, y en virtud del principio de equidad y justicia material, consideramos deseable que la norma prevea una exención al abono de contraprestación cuando el número de copias sea reducido o el solicitante sea una persona con recursos limitados”.

*Para los documentos disponibles, la norma es que el acceso sea (casi) gratuito: sólo debe cobrarse el coste de la reproducción (por una transcripción o copia de un documento). En cambio, en las peticiones que conllevan una carga considerable para la Administración se les puede cobrar una cantidad mayor. En esta hipótesis, la garantía principal es la determinación previa de estas cantidades. En los sistemas en los que el organismo que recibe la solicitud determina la cantidad exacta caso por caso, las quejas son más frecuentes que en aquellos otros (como en Alemania o Reino Unido) donde estas cantidades están determinadas de antemano, según el tipo de solicitud.*<sup>217</sup>

## 7. CONCLUSIONES

Tras lo expresado en las páginas anteriores, es obvio que la aprobación de la Ley 19/2013 no ha venido a simplificar la problemática sobre la aplicación del derecho de acceso en los archivos municipales españoles en relación con las licencias urbanísticas. En ellas hemos intentado demostrar lo que a continuación reflejamos de forma resumida:

1. Un archivero municipal a la hora de permitir el acceso a los documentos con algún tipo de limitación de consulta tendrá que estudiar previamente los derechos del peticionario, que serán diferentes si quien requiere ese servicio lo hace en condición de ciudadano, de interesado, de investigador o de concejal. Su materialización (procedimiento, límites, reproducciones...) tendrá claras diferencias, teniendo en cuenta el contenido de la legislación aplicable, estatal (general y sectorial) y autonómica. Y también de la normativa que haya aprobado su corporación local en el ejercicio de sus competencias.
2. Los expedientes de licencia de obras privadas, y con ellos los de otras licencias urbanísticas, no siguen una tramitación uniforme en España porque su regulación es una competencia autonómica que los ayuntamientos desarrollan a través de sus ordenanzas e instrumentos de planeamiento. Esto influye sobremanera en los tipos de documentos que los forman, su contenido informativo y sus limitaciones de acceso. A ello se une, en bastantes ocasiones, la existencia de prácticas administrativas peculiares adoptadas por los responsables de su tramitación.
3. En un expediente de licencia de obra privada, junto con los documentos propiamente administrativos, con una complejidad que varía según la normativa aplicable, podemos encontrar documentos técnicos de diferente contenido y extensión, siendo los más habituales, en las obras mayores, el proyecto básico, el proyecto de ejecución (con sus modificados, si los hubiere), el estudio de

---

217. Véase la p. 49 del texto *L'accés a la informació pública a Europa*, difundido en catalán por la Oficina Antifraude de Cataluña, en 2011. Es una traducción de un estudio de la OCDE, aparecido en 2010, bajo el título *Sigma Paper N° 46. The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards*.

- seguridad y salud, y el proyecto de infraestructura común de telecomunicaciones.
4. El acceso a los expedientes de licencia de obras privadas, que han sido transferidos a los archivos por las oficinas productoras tras cumplirse los plazos legales para poder ejercer la acción pública, depende de la condición de los posibles consultantes (interesados, ciudadanos, investigadores y miembros de la corporación municipal) y de la información que contienen los documentos que los forman. Con estos condicionantes, el servicio de Archivo debe adoptar decisiones singularizadas aplicables al expediente concreto que se haya solicitado.
  5. El marco normativo aplicable en la actualidad no está adecuadamente definido ni consensuado, porque la Ley 19/2013 de transparencia, que vino para desarrollar el contenido del artículo 105.b de nuestra Constitución, introdujo en su disposición adicional primera la posibilidad de que existieran otros regímenes de acceso.
  6. El desarrollo de la normativa de transparencia por las comunidades autónomas y por los ayuntamientos permite que existan en la actualidad distintas regulaciones y procedimientos para el acceso a los documentos conservados en los archivos. Hay comunidades como Cataluña y Andalucía que apuestan por dar prevalencia en ellos a la normativa de acceso planteada en sus leyes de transparencia, mientras que, en otras, caso de Castilla-La Mancha o el propio Ayuntamiento de Madrid, se mantiene la prevalencia de la normativa sobre archivos frente a la de transparencia para la consulta de documentos custodiados en esos centros.
  7. Los que tengan la condición de interesados, al amparo de la regulación sobre procedimiento administrativo (Ley 39/2015), por ser los titulares de la licencia..., o les hayan sucedido en ese derecho al tener con ellos una relación jurídica transmisible (herederos, familiares, posteriores compradores, vecinos colindantes...), y que acrediten documentalmente esa situación, pueden consultar los expedientes de licencia de obra, conservados ya en los archivos, en las mismas condiciones que durante su tramitación, obteniendo, si lo precisan, copia de su contenido sin limitaciones previas.
  8. Los investigadores, es decir las personas que quieran consultar esos expedientes urbanísticos aduciendo fines históricos, científicos o estadísticos, que se sirvan del marco establecido por la Ley 19/2013 o por la Ley 16/1985 (dependiendo de lo determinado en su comunidad autónoma o ayuntamiento), deberían justificar documentalmente esa condición (titulación, carta de presentación o similar) y finalidad (motivación). En los expedientes en los que, por su contenido y antigüedad, se hayan de aplicar limitaciones de acceso por incluir, por ejemplo, documentos con información de personas físicas

- identificables o conservar proyectos protegidos por propiedad intelectual, la autorización de consulta no implicará la posibilidad de su reproducción, si se carece de autorización expresa de los posibles afectados. En todo caso, el examen por el investigador de ese expediente de licencia podría implicar que este firmara un compromiso de confidencialidad, si el Servicio de Archivo lo considerase preciso. Bien es cierto, que ninguna norma ampara expresamente la exigencia de estos requisitos.
9. El concejal que, para el cumplimiento de sus funciones, sea del equipo de gobierno o de la oposición, necesite consultar licencias urbanísticas, con independencia de donde se conserven, sea en la oficina productora o en el archivo municipal, puede utilizar dos marcos normativos diferentes, el que es común a todos los ciudadanos regulado por la Ley 19/2013 o el específico aprobado para las autoridades municipales recogido en la Ley 7/1985 y en el ROF, obteniendo con este último claras ventajas jurisdiccionales (plazos, tipo de silencio...).
  10. Los ciudadanos pueden acceder a los expedientes de licencia de obras privadas, sin necesidad de motivar su solicitud, al amparo del contenido de la Ley 19/2013 y con arreglo a su procedimiento, dado que se trata de información pública al haber sido elaborada por una administración pública (ayuntamientos) en el ejercicio de sus funciones. Ahora bien, ese acceso puede estar condicionado por la existencia de limitaciones, establecidas en los arts. 14 y 15 de esa Ley de transparencia. Además, la entrega al ciudadano de la copia digital de los documentos requeridos puede conllevar el previo pago de las tasas establecidas con esta finalidad en las ordenanzas fiscales municipales.
  11. El artículo 15 de la Ley 19/2013 aboga por la protección de los datos que permitan identificar a las personas físicas. Por ello, en muchos expedientes de licencia de obras privadas, si no se consigue la autorización de los terceros afectados, el Servicio de Archivo puede verse en la obligación de examinar cada uno de los documentos que los forman, sean administrativos o técnicos, para proceder especialmente a la disociación de los datos que identifican a las personas físicas que en ellos aparecen, salvo que hayan transcurrido los plazos determinados en el art. 57 de la Ley 16/1985, algo no siempre fácil de verificar. Pero este es un planteamiento personal que otros archiveros no comparten.
  12. La consulta de planos de proyectos técnicos puede estar afectada por limitaciones de acceso relacionadas con la seguridad pública, la propiedad intelectual e industrial, la intimidad personal y familiar, los intereses económicos y comerciales, y la protección de datos personales. Su reproducción digital, solicitada por un ciudadano al amparo de la Ley de transparencia, requiere en todo caso la autorización expresa del técnico redactor. Aunque hay posturas

que defienden la consulta presencial de su contenido, sin posibilidad de reproducción, para evitar una posible difusión incontrolada, lo que choca con uno de los principios básicos de la Ley de transparencia que es el del acceso electrónico a la información.

## 8. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AEPD (2018). *Protección de datos y administración local: guías sectoriales AEPD*.
- Alberch, R., et al. (2003). “La definició i la implantació d’un sistema de gestió integral de documents i arxius a l’Ajuntament de Barcelona”, *Lligall: revista catalana d’arxivística*, 21
- Ballesteros San José, P. (2003), “Los expedientes de obras: de la descripción tradicional a la aplicación de la Norma ISAD (G)”. *IV Jornadas de Archivos Municipales de Cantabria*, Santander: ADOC, Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.
- Barba Rodulfo I. (2013). “El derecho de acceso a la información pública. Especial referencia a la información urbanística”, *Revista digital CEMCI*, 19 (abril a junio de 2013).
- Brígido Gabiola, B., Galván Rivero, M<sup>a</sup> del C. (2006). “Incertidumbre ante las demandas de acceso a los documentos municipales: legislación y praxis”, *XIV Jornadas de Archivos municipales: El acceso a los documentos municipales, Parla 23-24 de mayo de 2002*, Madrid: Comunidad de Madrid.
- Carrascal i Simon, A. (1994). “Arxius professionals d’Arquitectura. Estudi d’una sèrie i la seva tipologia documental: El projecte de construcció”, *Lligall: revista catalana d’arxivística*, 8.
- (2008). *Los documentos de arquitectura y cartografía: qué son y cómo se tratan*, Gijón: Trea.
- Casado Casado, L. (2009). “El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia”, *Revista Administración Pública*, 178 (2009), pp. 281-322.
- (2020). “El acceso a la información ambiental: límites de acceso a los planes técnicos de caza y a los expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales”, *Observatorio de políticas ambientales 2020*, Madrid: CIEMAT, pp. 551-580.
- Cayetano Martín, M<sup>a</sup> del C. (1991). “El acceso a Planes Generales y expedientes de obras en los archivos municipales”, *Boletín de la ANABAD*, XLI: 3-4.
- Derecho de acceso a la información pública y transparencia* (2013). Oficina Antifraude de Cataluña.
- Domínguez Blanco, J.M; Montero Parapar, M.F. (2021). “Transparencia y protección de datos en la disciplina urbanística”, *Práctica Urbanística*, 168.
- Federación Española de Municipios y Provincias (2017). *Comentarios sobre aspectos clave en materia de acceso a información pública* Vol. I, Madrid: FEMP.
- (2019). *Comentarios sobre aspectos clave en materia de acceso a información pública* Vol. II, Madrid: FEMP.



- Feijoo Casado, A. (1999), “El acceso a la información en el Ayuntamiento de Valladolid (Licencias de obras)”, *Boletín de la ANABAD*, XLIX: 3-4.
- (2003), “Series documentales del Departamento de Urbanismo de Valladolid: acceso y conservación de la serie Obras particulares”. *IV Jornadas de Archivos Municipales de Cantabria*, Santander: ADOC, Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.
- Fernández Ramos, S. (2020). “El trámite de alegaciones por parte de terceros en el derecho de acceso a la información pública”, *Revista Española de la Transparencia*, 11.
- (2021). “El acceso a la información relativa a los procesos administrativos”, *Revista Española de la Transparencia*, 12.
- Gamero Ruiz, E. (2020). “Participación ciudadana en la evaluación ambiental de ilícitos urbanísticos masivos”, *Revista Española de Transparencia*, 10, pp. 97-111.
- Grupo de Trabajo de Archiveros Municipales de Madrid, (1988). *Manual de tipología documental de los municipios*, Madrid: Comunidad de Madrid.
- (2005). *Compilación de manuales de tipología documental de los municipios*, Madrid. Comunidad de Madrid.
- (2006). *XIV Jornadas de Archivos municipales: El acceso a los documentos municipales, Parla 23-24 de mayo de 2002*, Madrid: Comunidad de Madrid.
- Guía sobre Derecho de Acceso a Información Pública en las Entidades Locales del Principado de Asturias*. Principado de Asturias.
- Ituren i Oliver, A. (2005). “El derecho de acceso a la información ambiental. Notas y reflexiones”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 8.
- Jiménez Plaza, M<sup>a</sup> I. (2018). “La Disposición Adicional 1<sup>a</sup> de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y el Derecho de Acceso a la Información por los Concejales: Reflexiones sobre el Régimen de Tutela”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 49).
- L'accés a la informació pública a Europa* (2011). Oficina Antifraude de Catalunya.
- Latorre Tafanell, R. (2003). “El cuadro de clasificación y los documentos de Urbanismo”. *IV Jornadas de Archivos Municipales de Cantabria*, Santander: ADOC, Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.
- Matas i Balaguer, J. (2004). *Les recomanacions del Consell d'Europa sobre comunicació dels arxius i accés als documents públics R (2000) 13 i Rec (2002) 2*. Asociación de Archiveros de Catalunya.
- Meseguer Yebra, J. (2014). *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia...* Granada: CEMCI.
- (2018). “El acceso al expediente por parte de los interesados y la reclamación ante los comisionados de transparencia”, *Revista Española de Transparencia*, núm. 6.
- Meseguer Yebra, J. (2019). “La formalización del acceso a la información pública”, en *Comentarios sobre aspectos clave en materia de acceso a Información Pública, vol. II*, Madrid: FEMP.

- Mir Bagó, J. (2017). “Disposición Adicional Primera. Regulaciones Especiales del Derecho de Acceso a la Información Pública”, *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Cizur Menor, Navarra: Civitas.
- Mir Puigpelat, O. (2017). “L'accés a la informació pública en la legislació espanyola de transparència: crònica d'un canvi de paradigma”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm 55, pp. 48-66
- Murillo García-Atance, I. (2003), “La identificación y valoración del Área de Obras y Urbanismo en el Ayuntamiento de Logroño”. *IV Jornadas de Archivos Municipales de Cantabria*, Santander: ADOC, Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.
- OCDE (2010). *Sigma Paper N° 46. The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards*.
- Pozo Figueroa, A. (2006), “Padró d'habitants i llicència d'obres: qui, com i quan accedir-hi”. *Lligall: revista catalana d'arxivística*, 25.
- Razquín Lizarraga, J.A. (2018). “El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, IX: I, pp. 1-58.
- Rivas Palá, E. (2003), “Identificación, valoración y selección de las series municipales de obras y urbanismo”. *IV Jornadas de Archivos Municipales de Cantabria*, Santander: ADOC, Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.
- Rubio Hernández, A (2006). *Estudios de usuarios en archivos municipales. Una aproximación teórica y práctica*, Cali (Colombia): Universidad del Valle.
- Tarraubella i Mirabet, X. (1997), “Legislació, competències i documentació municipal en matèria d'urbanisme en els segles XIX i XX”, *Lligall: revista catalana d'arxivística*, 11.
- (2003), “El Grupo de Trabajo de documentación municipal de obras y urbanismo de la Comisión Nacional de Valoración y Selección Documental de la Generalitat de Catalunya...”. *IV Jornadas de Archivos Municipales de Cantabria*, Santander: ADOC, Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.
- Vivas Tesón, I. (2018). “El nuevo régimen de protección de datos del Registro de la Propiedad”, *Derecho Privado y Constitución*, 33.