

## **EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. ESPECIAL REFERENCIA A LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA**

Iván BARBA RODULFO

*Arquitecto. Ayuntamiento de Cenes de la Vega (Granada)*

*Trabajo de evaluación presentado al Curso de Especialización en Derecho Público  
Local. Granada, CEMCI, febrero a julio de 2012.*

### **SUMARIO:**

1. Introducción.
2. Marco normativo general.
3. Ámbito subjetivo del derecho de acceso.
  - 3.1. Sujetos de derecho.
  - 3.2. Sujeto pasivo.
4. Objeto del derecho.
5. El ejercicio del derecho y sus límites.
6. Aspectos formales del ejercicio del derecho.
  - 6.1. Procedimiento.
  - 6.2. Modalidades del ejercicio del derecho.
  - 6.3. Disposiciones específicas.
  - 6.4. Especialidades del acceso a la documentación pública local.
7. Información y participación pública en el urbanismo.
  - 7.1. Sobre la participación pública en los procedimientos administrativos de planeamiento y gestión: la publicidad.
  - 7.2. La manifestación y examen directo de los planes.
  - 7.3. Sobre el derecho de todo administrado a que la administración le informe por escrito del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o ámbito determinado.
8. Bibliografía.

### **1. INTRODUCCION.**

El derecho de acceso de los ciudadanos a la documentación oficial es un derecho relativamente reciente, su primera aparición en Derecho positivo requiere remontarse,

según recoge POMED<sup>1</sup>, a una Real Ordenanza sueca de 1766, relativa a la libertad de prensa.

No obstante en España, según indica VAZQUEZ ORGAZ<sup>2</sup>, no será hasta el siglo XIX, mediante la introducción de la publicidad de las sesiones plenarias de los Ayuntamientos y las Diputaciones por la legislación de régimen local, cuando se pueda determinar la aparición de un incipiente derecho de acceso a los documentos administrativos por parte del ciudadano. Se trata, como no podía ser de otra forma, de una de las consecuencias de la inclusión del principio de publicidad en la Constitución de Cádiz<sup>3</sup> de 1812, como límite necesario al poder.

Ya en la actualidad, la Constitución de 1978 (CE, art. 105.b) recoge que la Ley regulará: “*El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.*”

El acceso a registros y archivos administrativos se configura en nuestra Carta Magna como derecho de los ciudadanos en el Título IV, dedicado al Gobierno y la Administración, aunque relacionado íntimamente con otros derechos fundamentales como el derecho de participación política, el derecho de la libertad de información y el derecho a la tutela judicial efectiva.

Así, el derecho de acceso a registros y archivos administrativos supone la plasmación del principio de transparencia administrativa, que junto con los principios de legalidad y eficacia constituyen los ejes del sistema administrativo actual. Se persigue proporcionar a los ciudadanos mecanismos para obtener una información veraz y precisa que permita dirigir eficazmente sus relaciones con la Administración<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A. El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. Ed. INAP. Madrid, 1989.

<sup>2</sup> VAZQUEZ ORGAZ, J. El derecho de acceso a archivos y registros públicos. [Documento en línea] (Abr. 2002). <http://www.derecho.com/articulos/2002/04/01/el-derecho-de-acceso-a-archivos-y-registros-p-blicos/> [Consulta: 8-8-2012].

<sup>3</sup> Art. 155.: “*El Rey, para promulgar las leyes, usará de la fórmula siguiente: N. (el nombre del Rey) por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, a todos los que las presentes vieren y entendieren; sabed: Que las Cortes han decretado, y Nos sancionamos lo siguiente: (Aquí el texto literal de la ley.) por tanto, mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento, y dispondréis se imprima, publique y circule.*”

<sup>4</sup> VAZQUEZ ORGAZ IBID.

Esta relación con los derechos fundamentales citados y los principios inherentes al Estado democrático y de Derecho, supone<sup>5</sup> que el ejercicio del derecho de acceso implica la participación del ciudadano, facilitando el ejercicio de la crítica al poder, así como, constituye una forma de fiscalizar la sumisión de la Administración a la Ley, permitiendo con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa.

## 2. MARCO NORMATIVO GENERAL

Del mandato del art. 105.b) de la CE de regular el derecho de acceso del ciudadano a los archivos y registros administrativos, tal y como reconoce la jurisprudencia<sup>6</sup>, no resulta posible deducir su aplicabilidad inmediata y directa. La efectividad del derecho dependerá de su plasmación por el legislador en aplicación directa del principio del que emane. En este sentido, a través del art. 149.1.18, la CE atribuye al Estado la competencia para regular las bases de su régimen jurídico. Competencia, por tanto, que no es plena, sino compartida con las Comunidades Autónomas; a ello habrá que añadir la respectiva competencia de los municipios para redactar reglamentos y ordenanzas.

La norma que desarrolla, con carácter general, el contenido de este derecho no es otra que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC, arts. 35 y 37). Por otra parte habrá de estarse a la variada normativa específica para la materia correspondiente a los datos de que se trate.

## 3. ÁMBITO SUBJETIVO DEL DERECHO DE ACCESO

### 3.1. Sujetos de derecho

Si bien los textos legales que constituyen el marco legal recogen como titulares del derecho de acceso a los *ciudadanos* o bien a los *vecinos*, algunos autores<sup>7</sup> defienden la universalidad subjetiva del derecho de acceso, al estar desvinculado el derecho de

<sup>5</sup> STS de 30-3-1999 y STSJ de Castilla y León de 10-12-99.

<sup>6</sup> STS de 16-10-1979.

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. El derecho de acceso a los documentos administrativos. Marcial Pons. Madrid, 1997. Pp. 295 y ss.

información del de participación política. Como reconoce la jurisprudencia<sup>8</sup>, también están legitimadas para el ejercicio del derecho, las Entidades Públicas.

En cuanto a la legitimación para el ejercicio del derecho, el art. 18.1.e) de la LBRL reconoce a los vecinos el derecho a “*ser informados, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal con relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 de la Constitución*”. No establece, por tanto, ninguna restricción inicial, de modo que, en principio, toda documentación local es accesible sin necesidad de cualificación, en consonancia con la acción pública, la participación ciudadana y el control judicial de la Administración. Por otra parte la LRJPAC recoge el derecho genérico vinculado al conjunto de los ciudadanos para los procedimientos terminados (arts. 37.1 y 37.3) y a las partes interesadas legítima y directamente (art. 35.A) en los procedimientos en curso de tramitación.

A estos efectos, la jurisprudencia<sup>9</sup>, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, considera que “*el concepto de interés directo debe entenderse sustituido por el interés legítimo, pues del ejercicio de este derecho puede depender la posterior reclamación a la Administración, sin que esta reclamación tenga por qué tener su origen exclusivo en un interés individual*”.

Y finalmente de la lectura del art. 31 de la LRJPAC<sup>10</sup>, se entiende que el interés legítimo, tanto a título individual como colectivo, es uno de los aspectos que constituyen el concepto de interesado en un procedimiento administrativo.

---

<sup>8</sup> STSJ de Castilla-La Mancha de 24-1-2000, en relación a los Colegios Profesionales.

<sup>9</sup> STS de 14-12-1990.

<sup>10</sup> Artículo 31. Concepto de interesado.

1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:
  - a) Quienes promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
  - b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
  - c) Aquéllos cuyos intereses legítimos individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución efectiva.
2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.
3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.

### 3.2. Sujeto pasivo

Del propio enunciado de los arts. 105 de la CE, así como del art. 35 de la LRJPAC – derecho de acceso a archivos y registros *administrativos* – se aprecia que el sujeto pasivo no puede ser otro que la Administración Pública, entendida en sentido amplio<sup>11</sup>, es decir, la Administración General del Estado, la de las Comunidades Autónomas, las correspondientes a los Entes Locales, así como los entes de derecho público. Incluyendo, asimismo, la Administración corporativa (Colegios profesionales, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, etc.); e, incluso, la Administración instrumental (sociedades mercantiles estatales, entidades públicas empresariales, etc.); siempre, y en todo caso en el desarrollo de funciones públicas.

### 4. OBJETO DEL DERECHO.

Como ya se ha recogido anteriormente, el artículo 105.b CE reconoce el derecho de acceso a los "*archivos y registros administrativos*". Por su parte el artículo 35 LRJPAC, dispone que:

*"Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:*

*a) A conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.*

*b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.*

*(...)*

*g) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.*

*h) Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes".*

---

<sup>11</sup> POMED op. Cit.

La misma LRJPAC en el art. 37.1 dispone 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"*.

Artículos en los cuales se emplean voces heterogéneas (archivo, registro, documento,...), cuya definición se puede tomar de diversos textos legales. Por registro, según determina el art. 38 LRJPAC, puede entenderse el órgano administrativo que tiene como misión la recepción y constancia de documentos dirigidos a la Administraciones públicas, así como de acopiar datos relevantes en un sector de actividad del tráfico jurídico. Cabe diferenciar entre registro jurídico, aquel cuyo régimen atribuye efectos jurídicos a la constancia registral de derechos, actos o hechos; y registro administrativo, en el que la inscripción no produce efectos, sin perjuicio de que pueda ser obligatoria.

Según establece el art. 59 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE), por archivo se entiende todo conjunto orgánico de documentos reunidos por personas públicas o privadas, en el ejercicio de sus actividades al servicio de su utilización para la investigación, la cultura, la información y la gestión administrativa.

Asimismo el art. 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD), define el fichero como todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que sea la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso.

Finalmente en el Reglamento de Secretos Oficiales, aprobado mediante Decreto 242/1969, de 20 de febrero (que ha de entenderse derogado mediante la Ley 48/1978, de 7 de octubre, por la que se modifica la Ley de 5 de abril de 1968, sobre Secretos Oficiales), se define documento como:

*"...cualquier constancia gráfica o de otra naturaleza y muy especialmente:*

*a) Los impresos, manuscritos, papeles mecanografiados o taquigrafiados y las copias de os mismos, cualquiera que sean los procedimientos empleados para su reproducción; los planos, proyectos, esquemas, esbozos, diseños, bocetos, diagramas, cartas, croquis y mapas de cualquier índole, ya lo sean en su totalidad, ya las partes o fragmentos de los mismos.*

*b) Las fotografías y sus negativos. Las diapositivas, los positivos y negativos de película impresionable por medio de cámaras cinematográficas y sus reproducciones.*

*c) Las grabaciones sonoras de todas clases;*

*d) Las planchas, moldes, matrices, composiciones tipográficas, piedras, litografías, grabados en película cinematográfica, bandas escritas o perforadas, la memoria transistorizada de un cerebro electrónico y cualquier otro material usado para reproducir documentos."*

Por tanto, el objeto del derecho es la propia fuente de la información, el mismo documento referidos de la forma más amplia, sea cual sea el soporte (Art. 37.1 LRJPAC).

Como presupuesto de hecho resulta obvia la necesidad de existencia previa del documento. Dada la naturaleza de este derecho, la pérdida o falta de localización por parte de la Administración supone una actuación irregular o negligente. La Administración, por tanto, al alegar su propia torpeza puede obtener un beneficio contrario a Derecho. Por otra parte la consulta sólo puede ejercerse en caso de conservar la Administración los documentos de que se trate, puesto que cabe la posibilidad de que la documentación esté sujeta a destrucción total o parcial por el transcurso de un cierto período de tiempo. A estos efectos es posible aprobar tablas de evaluación de documentos así como publicar periódicamente la relación de documentos obrantes en poder de las Administraciones públicas sujetos a régimen de especial publicidad por afectar a una colectividad o ser susceptibles de consulta por los particulares (art. 37.9 LRJPAC).

El art. 37.1 de la LRJPAC establece como requisitos, además de su existencia en los archivos administrativos, que los documentos formen parte de un expediente y que correspondan a procedimientos terminados. Sin perjuicio de que, según se ha recogido con anterioridad, el art. 35 de la misma Norma reconozca a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, el derecho de "*conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos*". Es decir aunque no estén finalizados los expedientes.

El derecho de acceso comporta la entrega de una copia del documento, cuando éste exista como tal, no cuando deba ser generado expresamente, ni cuando se trate de documentos inconclusos. Según ha recogido la jurisprudencia, no corresponde a este derecho la exigencia de nuevos documentos no realizados o informaciones no

desagregadas sin que ninguna norma obligue a tal elaboración<sup>12</sup>, así como a la verificación, a solicitud del particular, desgloses o extrapolaciones al margen de lo que el soporte material contenga<sup>13</sup>. Este derecho a obtener copias de los documentos contenidos en los expedientes al provenir del art. 37 de la LRJPA, se refiere exclusivamente a expedientes terminados, considerándose procedente conforme a Derecho<sup>14</sup> la denegación de acceso a documentación y expedición de certificados relativos a procedimientos no terminados.

## 5. EL EJERCICIO DEL DERECHO Y SUS LÍMITES

Ya la Constitución al definir el derecho de acceso en el art. 105.b) deja a salvo del mismo los expedientes que afecten a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de delitos y la intimidad de las personas.

Además de estas causas constitucionales, los arts. 37.4 y 37.5 LRJPAC establecen otras limitaciones. En el primero de ellos se contempla la prevalencia de razones de interés público, la concurrencia de intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley. Por su parte el 37.5 determina las limitaciones bien por las informaciones que contengan los expedientes o bien por las materias de que traten.

Por tanto, los límites al ejercicio del derecho de acceso pueden clasificarse en función de que tengan su origen en razones de interés público o privado, pudiendo establecerse mediante Ley y ser definidas, con carácter general, para materias completas o, con carácter particular, por el contenido de las informaciones de los expedientes. La jurisprudencia<sup>15</sup> ha aplicado, a tal efecto, el concepto de publicidad restringida.

Como es regla general al procedimiento administrativo, por tratarse de resoluciones que limitan el ejercicio del derecho, será precisa sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho como motivación<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> STS de 2-6-2000, en relación al intento de obtener información que no consta en los registros.

<sup>13</sup> STSJ de la Comunidad Valenciana de 8-3-2002.

<sup>14</sup> STSJ de Castilla y León (Burgos) de 1-4-2004.

<sup>15</sup> TSJ de Asturias de 16-12-2002.

<sup>16</sup> STSJ de Cantabria de 16-4-2004, que hace expresa referencia a la STSJ de Castilla la Mancha de 17-10-2000, y a la STSJ de Aragón de 8-7-1998, que se refieren a la vulneración del derecho del administrado de acceder a los archivos municipales así como a la existencia de un interés jurídicamente tutelable en el acceso y vista de los expedientes, así como a la obtención de copias, sin que por el Ayuntamiento se dé una respuesta jurídicamente fundada que justifique la obstrucción del ejercicio de tal derecho.



Por razones de interés privado, según dispone el art. 37.2 LRJPAC, caben aquellas causas referentes al derecho a la intimidad previsto en los arts. 18.1, 20.4 y 105.b) CE, como son la inclusión de datos sanitarios. Igualmente se encuentran en este grupo las materias protegidas por el secreto comercial o industrial (art. 27 Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria) o sujetos a propiedad intelectual (art. 10.1.f) del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril). Sirva como ejemplo el caso los proyectos técnicos sujetos a visado colegial presentados para obtención de licencia urbanística, amparados en el derecho de propiedad intelectual.

Como razones de interés público y con carácter genérico (relativo a las materias), suponen una excepción al derecho de acceso los expedientes relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria y los tramitados para la investigación de los delitos. Este último grupo, investigación de delitos, que ya contempla el 105.b) CE, condicionado a la posibilidad de “*ponerse en peligro (...) las necesidades de las investigaciones que se estén realizando*”.

Como limitaciones particulares o individualizadas (relativas al contenido de las informaciones), quedan excluidos del derecho de acceso por la LRJPAC, los expedientes que contengan informaciones referentes a la Defensa Nacional o Seguridad del Estado – en consonancia con el 105.b) CE – y a las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo. Se refiere este último a los *actos políticos del gobierno*<sup>17</sup>.

Varias normas sectoriales recogen como limitaciones al derecho de acceso la inclusión de material clasificado, así como el acceso a los archivos regulados por la legislación del régimen electoral y el acceso a archivos con finés estadísticos, el Registro civil, el Registro Central de Penados y Rebeldes y otros registros regulados por Ley.

La jurisprudencia<sup>18</sup> ha puesto de manifiesto la existencia de diferentes niveles de protección. Aunque no resultan accesibles los expedientes relativos a procedimientos sancionadores o disciplinarios, ni los que incluyan datos pertenecientes a la intimidad de las personas, sí lo son los documentos, aún de carácter nominativo, cuando puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, aunque exclusivamente por los titulares y terceros que acrediten un interés legítimo y directo.

<sup>17</sup> VAZQUEZ ORGAZ, OP CIT.

<sup>18</sup> STSJ de Cataluña de 26-11-99.

La normativa sectorial trata el acceso a los expedientes de un modo diverso en atención a su contenido. Sirvan como ejemplos la materia tributaria y el padrón municipal.

Los datos tributarios pueden considerarse una subespecie de los datos protegidos de carácter personal (LO 15/1999) sometidos a régimen específico. Según establece el art. 99.5 de la Ley General Tributaria, el acceso a documentos que forman un expediente concluido a la fecha de solicitud y que obra en los archivos administrativos únicamente puede ser solicitado por el obligado tributario que ha sido parte en el procedimiento, sin perjuicio del carácter reservado de los datos tributarios que establece el art. 95.

En cambio los datos del padrón municipal, como regla general, no están amparados en el secreto estadístico<sup>19</sup>. Aún a pesar de considerarse de publicidad restringida pueden ser cedidos a otras Administraciones que los soliciten aún sin consentimiento previo del afectado, solamente cuando les son necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio son datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales, aunque esta vez sí, sometidas al secreto estadístico.

El art. 58 de la LPHE posibilita la constitución de comisiones calificadoras en los organismos públicos. Esta función calificadora debe realizar el estudio y dictamen de las cuestiones relativas a la calificación y utilización de los documentos, así como su integración en los archivos y el régimen de acceso e inutilidad administrativa de los mismos. Estas funciones no afectan, al material clasificado, que sólo puede ser consultado por quienes, por sus deberes oficiales requieran tal acceso, previa autorización del órgano encargado de la clasificación.

Como ya se ha citado la denegación de la entrega de material clasificado, es conforme a Derecho, incluso a órganos judiciales<sup>20</sup>, pudiendo solicitarse la desclasificación de dichos documentos, en cuyo caso, el acto de denegación de la misma, aunque también es de naturaleza política, puede someterse a control judicial, en cuanto a la debida ponderación de los intereses en conflicto<sup>21</sup>.

Finalmente, por tener el conocimiento de la información carácter instrumental<sup>22</sup>, no cabe vincular la posibilidad de obtener la información a las posibilidades jurídicas de aquello para lo que se pretenda utilizar, como causa para denegar el acceso, sobre todo teniendo en cuenta que es la misma Administración quien lo evalúa.

<sup>19</sup> DGSJE dictada el 25 de enero de 1995 y art. 16.3 LBRL.

<sup>20</sup> TCJ 14-12-1995.

<sup>21</sup> STS de 4-4-97.

<sup>22</sup> STS de 30-3-99.

## 6. ASPECTOS FORMALES DEL EJERCICIO DEL DERECHO

### 6.1. Procedimiento

El ejercicio del derecho, en defecto de determinaciones específicas, sigue las reglas comunes al procedimiento administrativo.

Como se ha indicado anteriormente, los ciudadanos pueden acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquier que sea la forma de expresión o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados a fecha de la solicitud.

El procedimiento se inicia a instancia de parte mediante solicitud a la Administración. En cuanto al contenido de la solicitud la LRJPAC no impone el deber de motivar, si bien corresponde al solicitante identificar el documento objeto de acceso, persiguiendo con ello el art. 37.7 LRJPAC evitar un perjuicio al buen funcionamiento del servicio causado por la falta de identificación suficiente. Este derecho ha de ser ejercido sin que afecte a la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, debiendo formularse mediante petición individualizada de los documentos a los que se desea acceder, sin que quepa formular solicitud genérica.

El plazo máximo para resolver este procedimiento es el que contempla el art. 42.3 LRJPAC, es decir, 3 meses. La competencia para tramitar y decidir el acceso corresponde a la Administración activa, no pudiendo ser ejercida por órganos de control.

En relación a las garantías, caben los recursos ordinarios de alzada y reposición, en función de si el acto agota la vía administrativa. Según recoge la jurisprudencia<sup>23</sup>, el derecho de acceso queda excluido del proceso especial de tutela de los derechos fundamentales.

### 6.2. Modalidades del ejercicio del derecho

El derecho de acceso a la documentación pública puede ejercerse mediante el acceso directo a los documentos o mediante la obtención de copias de los mismos.

---

<sup>23</sup> STS de 30-1-1989 y STS de 30-3-1999, ambas en relación a la configuración legal del ejercicio del derecho de acceso como derecho no fundamental.

El derecho de acceso conlleva el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las tasas o exacciones que legalmente se hayan establecido. Como ha quedado recogido en la jurisprudencia menor<sup>24</sup>, la obtención de copias o certificados se trata de una facultad inseparable del derecho que se viene analizando.

El art. 37.8 de la LRJPAC se refiere a “*certificaciones de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración*”, no extendiéndose a hechos que no consten en documento previamente existente, pudiendo diferenciarse, por tanto la certificación de documentos que existen en la Administración y la certificación sobre hechos, los cuales constituyen una prestación de información, frente a la de acceso de los primeros. Igualmente no cabe la obtención de copias o certificados indiscriminadamente, debiendo formularse petición individualizada<sup>25</sup>.

### 6.3. Disposiciones específicas

Ciertas materias disponen de una normativa reguladora propia, no rigiéndose por la normativa general, de modo no exhaustivo:

- Materias clasificadas (Ley 9/1968; D 242/1969)
- Datos sanitarios personales de pacientes (arts. 10 y 23 de la Ley 14/1986 y arts. 8 y 11 de de la LO 15/1999)
- Archivos regulados por la legislación de régimen electoral (art. 37 LO 5/1985; RD 411/1986)
- Archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos, dentro de la función estadística pública (art. 13L 12/1989)
- Registro civil (L 8-6-1957; D 14-11-1958), el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley (Protección de Datos, de la Propiedad, Mercantil, etc.)
- El acceso por parte de las personas que ostentan la condición de diputado de las Cortes Generales, senador, miembro de la asamblea legislativa de una comunidad autónoma o miembro de una corporación local.
- La consulta de fondos documentales de los Archivos Históricos (art. 57 L 16/1985)

### 6.4. Especialidades del acceso a la documentación pública local

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) recoge en el art. 18.1.e) el derecho de los vecinos a “*ser informados, previa petición*”

<sup>24</sup> STSJ de Madrid de 25-1-01.

<sup>25</sup> STS de 29-4-98 y STS de 14-3-00.

*razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución*". Esta remisión conlleva que la norma de desarrollo a seguir es la LRJPAC, en su condición de norma general aplicable a todas las Administraciones Públicas (Art. 2), en ausencia de norma específica por cuestión de materia.

Asimismo el 70.3 LBRL – reproducido en el 207 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales, aprobado mediante Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF) – contempla que todos los ciudadanos tienen derecho a *“obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada”*.

La legislación básica estatal en materia de régimen local recoge el mandato constitucional y aunque se remite a su desarrollo presenta algunas diferencias respecto al régimen general.

En cuanto al ejercicio del derecho, si bien la LRJPAC no impone el deber de motivar las solicitudes, la LBRL, art. 18.1.e), reconoce a los vecinos el derecho a *“ser informados, previa petición razonada...”* a lo que añade el art. 230.4 ROF, *“las peticiones de información deberán ser razonadas salvo que se refieran a la obtención de certificaciones de acuerdos o resoluciones...”*, por tanto la motivación que no se exige con carácter general en el resto de administraciones, es precisa en el ámbito local.

El órgano con capacidad para resolver las solicitudes será el Alcalde o Presidente, siendo posible la delegación de esta facultad.

Según establece el art. 16 ROF la consulta podrá realizarse bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre el documento, sin que en ningún caso puedan salir los expedientes de las correspondientes dependencias y oficinas locales. O bien en el archivo o en la Secretaría General, para el caso de los libros de actas y resoluciones del Presidente. Además el art. 230.1 ROF dispone que existirá en la organización administrativa de cada Entidad Local una Oficina de Información que canalizará toda la actividad relacionada con la publicidad e información que facilite la Entidad. No cabe la posibilidad de entrega y devolución a las 48 horas para los ciudadanos, a diferencia que para los concejales.

Como garantías al derecho de acceso caben los recursos ordinarios de alzada y reposición, en función de si el acto agota la vía administrativa y el recurso potestativo de reposición (art. 52.2 LBRL).

No obstante, además de las normas propias referentes al acceso a los archivos y registros administrativos, la LBRL prevé la difusión de los acuerdos adoptados por los órganos de gobierno de los Entes locales. En especial el art. 77 LBRL y el art. 14 ROF regulan el acceso de los miembros de las corporaciones locales a la información. Este derecho de los concejales ha sido puesto en relación por la jurisprudencia<sup>26</sup> con los derechos a la participación política y al ejercicio del cargo, recogidos en el art. 23 de la CE. Resultando que de la negativa al acceso a la información, derivan – puesto que no se pueden conocer los asuntos de competencia municipal – la imposibilidad de ejercer las funciones propias del cargo y la falta de eficacia de la labor de control y fiscalización.

En cuanto a las características particulares del régimen de este derecho que asiste a los concejales en el ejercicio de su función cabe destacar las siguientes. El acceso debe hacerse como regla general a través del alcalde o presidente de la comisión de gobierno y está condicionado a que la documentación sea precisa para el desarrollo de la función de los concejales dentro de la corporación. El objeto material incluye los antecedentes, datos e informaciones que obren en poder de la corporación. El acceso debe ser autorizado o denegado motivadamente en un plazo de 5 días hábiles a contar desde el siguiente a la presentación de la solicitud.

Cabe, no obstante, el acceso directo a la documentación, sin que sea preciso acreditar ninguna autorización por parte del miembro de la corporación (art. 15 ROF), en los siguientes supuestos:

- A la información correspondiente a la materia o área sobre la que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión los miembros de la corporación.
- A la información y documentación correspondiente a los asuntos que han de ser tratados por los órganos colegiados de que forman parte, así como las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.
- A la información o documentación de la entidad local que sea de libre acceso para los ciudadanos.

---

<sup>26</sup> STS de 15-9-1987 y STS de 27-6-88.

## 7. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL URBANISMO

El derecho a la información en materia urbanística tiene su origen en la publicidad de los planes e instrumentos de ordenación territorial y urbanística, con fundamento en la necesidad de conocer las normas por sus destinatarios<sup>27</sup>. Esta forma del derecho de participación pública en los procedimientos deriva de los preceptos constitucionales que contienen los derechos a participar en los asuntos públicos (arts. 6, 22, 37 y 52), y el mandato a los poderes públicos para facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2), a los que habría que añadir los que ya se han citado con carácter general, es decir, el derecho de la libertad de información y del derecho a la tutela judicial efectiva. La jurisprudencia<sup>28</sup> es clara en este aspecto, poniendo de manifiesto que el carácter de competencia pública del urbanismo no excluye la participación, colaboración e iniciativa de los ciudadanos. Obviamente a este principio de publicidad le es inherente el derecho a la información.

Las sucesivas leyes estatales en materia de suelo han venido recogiendo el derecho de acceso a la información urbanística. En la actualidad la Ley que regula esta materia es el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo (TRLR), que tiene carácter básico dentro de las competencias del Estado<sup>29</sup>. El TRLR determina en su exposición de motivos que no es una ley urbanística sino una ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados.

Otras materias de más reciente desarrollo se han dotado de una ley específica en cuestión de acceso a la información, nos referimos a la 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, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, mediante la cual se legitima a las organizaciones sin ánimo de lucro, incorporando la acción pública al medio ambiente<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Y especialmente en una materia que cuenta con una gran multiplicidad de normas como el urbanismo, según expone el Auto del TS de 25-11-1988.

<sup>28</sup> STS de 15-03-97.

<sup>29</sup> Como es bien sabido el deslinde de las competencias en materia de ordenación urbanística entre el Estado y las Comunidades Autónomas fue establecido en la célebre STC 61/1997, de 20 de marzo.

<sup>30</sup> STSJ de Castilla y León, sede de Burgos, de 18-6-2010, en relación a la Ley 27/2006: *“Esta Ley que, según indica su exposición de motivos, incorpora la previsión del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus (ratificado por España en diciembre de 2004), introduce una especie de acción popular a favor de las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente. Y, el objeto del proceso es la impugnación de resoluciones administrativas que autorizan la instalación de una central térmica cuya repercusión en el medio ambiente es innegable. En suma, entiende que no es posible sostener que una asociación ecologista no tenga un interés directo y legítimo en el presente asunto.”*

En cuanto al suelo, el TRLS regula en su Título I las condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos, que comprende los artículos 4 al 9. Los arts. 4 y 6, con carácter básico a efectos del art. 149.1.1ª de la CE (Disposición Final Primera del TRLS), recogen el mandato a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para que regule la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares. Igualmente contempla que todo administrado tiene derecho a que la Administración competente le informe por escrito del régimen y condiciones aplicables a una finca o ámbito determinado.

En relación a los sujetos del derecho y sin perjuicio de la normativa básica del procedimiento administrativo común (art. 35 y 37 LRJPAC), en la legislación urbanística este derecho de información se reconoce con un carácter más amplio<sup>31</sup>, dado que no se exige la condición de interesado en el procedimiento de que se trate. Así el derecho a la información urbanística se reconoce a toda persona, física o jurídica, sin necesidad de alegar interés alguno, en virtud de la acción pública<sup>32</sup>. La legitimación amplia, reconocida a cualquier persona, tenga o no condición de interesado, deriva de la que se reconoce con carácter general para la impugnación del planeamiento urbanístico y en general de los actos administrativos en materia urbanística.

En efecto, el TRLS reconoce en su art. 4.f) el derecho a 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

<sup>31</sup> STS de 10-6-96.

<sup>32</sup> STS de 16-2-2012, en relación a la legitimación fundamentada en la acción pública del urbanismo: *“Al mismo tiempo, y sin que ello sea contradictorio ni incompatible con la existencia del interés legítimo al que acabamos de aludir, la recurrente estaba legitimada para promover la anulación del acuerdo impugnado en virtud de la acción pública urbanística reconocida en el art. 4.f de la Ley 8/2007 del Suelo (actual artículo 48.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), dado que la pretensión ejercitada estaba dirigida al mantenimiento de la ordenación urbanística aprobada por el acuerdo luego anulado en vía de reposición, o, dicho de otro modo, estaba dirigida a evitar la invalidez del planeamiento; y ello con independencia de que los argumentos aducidos para sustentar dicha pretensión se sustentasen en preceptos de la legislación reguladora del procedimiento administrativo común. La finalidad práctica del recurso contencioso-administrativo entablado es netamente urbanística, pues lo que se dilucida es nada menos que la permanencia o no de la ordenación general del municipio de Oyarzun establecida en las Normas Subsidiarias de Planeamiento, cuya anulación se consideraba disconforme a derecho y por eso era objeto de impugnación. De esta forma, la pretensión ejercitada, que es lo determinante para la apertura a la acción pública, era estrictamente urbanística, aunque los fundamentos en que se sustentaba dicha pretensión no procediesen de la normativa urbanística sino de la legislación procedimental común.”*



instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

En cuanto a la responsabilidad, la información inexacta puede generar responsabilidad patrimonial de la Administración que la facilita, siempre que haya producido daños acreditados<sup>33</sup>.

De modo que el derecho de información conforme al art. 105.b) se concreta, además de en la participación pública en los procedimientos administrativos de planeamiento y gestión, en el derecho de todo administrado a que la Administración le informe del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o ámbito determinado – derecho de aplicación directa sin necesidad de desarrollo legislativo. A su vez puede ser ejercido a través de la manifestación y examen directo de los planes o mediante la información por escrito. Veamos más en detalle la regulación de estas tres formas que adquiere el derecho de información en materia urbanística recorriendo lo que de ellas se establece conforme a las distintas esferas competenciales.

### **7.1. Sobre la participación pública en los procedimientos administrativos de planeamiento y gestión: la publicidad.**

El art. 4.e) del TRLS reconoce el derecho a participar efectivamente en la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas, incluida su evaluación ambiental, mediante la formulación de alegaciones, reclamaciones y quejas y obteniendo de la Administración una respuesta motivada de su resolución.

Ya en el ámbito de la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la reciente modificación de la LOUA mediante la Ley 2/2012, de 30 de enero, viene a reforzar los derechos de los ciudadanos en la actividad urbanística, que ya venía regulado anteriormente en el mismo texto legal. Una de las novedades que incluye esta modificación es la obligación de redactar y publicar un resumen ejecutivo de los planes urbanísticos durante su tramitación. Con objeto de fomentar la participación ciudadana y el derecho a la información en relación al art. 11.3 TRLS, se establece la obligación de elaborar, publicar y disponer para su consulta un resumen ejecutivo de los instrumentos de planeamiento, arts. 19.3 y 39.4 LOUA

---

<sup>33</sup> STS de 15-7-02, así como STSJ de Cantabria, ésta última en relación a la información errónea proporcionada por el Ayuntamiento acerca de la calificación del suelo: “*No cabiendo pretender la indemnización en concepto de lucro cesante de ganancias que no son sino meras expectativas inciertas, de modo que sólo son resarcibles aquellas que se hubieran obtenido indefectiblemente de no haberse producido un defectuoso funcionamiento de los Servicios Públicos, sin que por tanto la mera posibilidad futurible de lucro no contrastada ni acreditada sea suficiente para que prospere la demanda.*”

Por otra parte y según recoge Gómez del Castillo<sup>34</sup>, “*Los artículos 32.6, 39.3 y 40.5 vienen a recoger en nuestra legislación urbanística las previsiones del artículo 11.4 del TRLS, el nuevo artículo 70.ter de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y el artículo 108.c) de la Ley de Economía Sostenible, relativas al deber de las Administraciones Públicas de impulsar la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a la información pública. En este sentido, se pretende dar un impulso definitivo a la publicidad por medios telemáticos, si bien debemos señalar que habrá que ver cómo se refleja esta premisa en Ayuntamientos pequeños y con escasos medios, pese a la asistencia que conforme a la legislación de régimen local debe prestarse a los municipios menores de cinco mil habitantes.*”

Con carácter supletorio, el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado mediante Real Decreto 2159/1978, de 23 junio (RP1978), establece en los arts. 166 y 167 la obligación de llevar un libro de registro de planeamiento en los Ayuntamientos, así como la obligación de incluir la fecha de aprobación definitiva en la publicación.

Estas determinaciones supletorias se recogen en el Decreto 2/2004, de 7 de enero, por el que se regulan los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, y se crea el Registro Autonómico. Particularmente el art. 24 contempla que se garantizará el acceso directo, favoreciéndose la consulta y utilización de los documentos integrantes de los registros municipales y autonómicos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados.

## **7.2. La manifestación y examen directo de los planes.**

Se trata del examen material y directo de los instrumentos de ordenación, y es consecuencia directa de los preceptos antedichos. A este respecto establece el Art. 34.1.f) LOUA que la aprobación de los instrumentos de planeamiento conlleva como uno de sus efectos: “*El derecho de cualquier persona al acceso y consulta de su contenido*”.

Establece el Art. 70.ter LBRL que las Administraciones con competencias en ordenación territorial y urbanística deben tener a disposición de los administrados copias completas de los instrumentos vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos. Igualmente determina que han

<sup>34</sup> GÓMEZ DEL CASTILLO REGUERA, M. Comentarios a la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Revista CEMCI Nº 15. Abril-Junio 2012.

de publicar por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación vigentes, así como, en cuanto a su trámite, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos que sean relevantes para su aprobación o alteración. En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación puede realizarse a través de entes supramunicipales con función de asistencia y cooperación técnica.

El Art. 164.1 RP1978 ya incluía que la publicidad de los planes se refiere a la totalidad de los documentos que los integran. El mismo RP1978 recogía igualmente que la consulta de los documentos no puede impedirse ni aún a pretexto de trabajos que sobre ellos se estén realizando. A tal efecto los Ayuntamientos deben disponer de un ejemplar completo de cada uno de los instrumentos de planeamiento destinado exclusivamente a la consulta por los administrados. A dicho ejemplar se debe incorporar testimonio de los acuerdos de aprobación inicial, provisional y definitiva, debiéndose extender diligencia acreditativa de su aprobación inicial (Art. 164.2 RP1978).

Y en relación al hecho físico de la consulta, contempla que se debe realizar en los locales que señale el Ayuntamiento, que estarán abiertas al menos cuatro horas diarias, debiendo coincidir el horario con el de despacho al público del resto de oficinas municipales (art. 164.3 RP1978).

### **7.3. Sobre el derecho de todo administrado a que la administración le informe por escrito del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o ámbito determinado**

Esta tercera forma de ejercitar el derecho responde a las determinaciones de los arts. 4.d) y 4.e) del TRLS, esto es a ser informados por escrito y participar en los procedimientos de la ordenación del territorio y urbanística. A ello hay que añadir el propio derecho de consulta a las Administraciones públicas que establece el 6.b), así como el derecho de petición en materia urbanística que recoge el art 43: “*La Entidades locales y Organismos urbanísticos habrán de resolver las peticiones fundadas que se les dirijan*”.

La LOUA, tras su reciente modificación reconoce 2 casos. Por una parte se trata de la emisión de la cédula urbanística, que contempla el art. 40.4 LOUA y se establece fundamentalmente como derecho de información (art. 6.1). La cédula urbanística se constituye como un certificado administrativo de carácter esencialmente informativo referido a terrenos o edificios existentes, que acredita el régimen urbanístico aplicable y demás circunstancias urbanísticas, cuya regulación podrá establecerse por los

municipios mediante ordenanza. La LOUA fija el plazo máximo para su emisión en un mes. De la cédula urbanística no cabe deducirse derecho alguno en relación a la información suministrada, presumiéndose certera, aunque sin que pueda vincular a la Administración en caso de ser errónea, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial. Los arts. 165 y 168 RP1978, siempre con carácter supletorio, contemplan pormenorizadamente las circunstancias urbanísticas que han de incluirse en la cédula urbanística.

El segundo caso se refiere a las personas titulares del derecho de iniciativa para la ejecución urbanística. Se establece como parte del derecho a la participación y se refiere a una parcela, solar o ámbito de planeamiento determinado. Y no es otro que el derecho a conocer los criterios y previsiones de la ordenación urbanística tanto vigente como en tramitación, así como las obras necesarias de conexión a los servicios públicos (art. 6.3 LOUA).

En este caso el plazo establecido es de 2 meses y sin que la contestación tenga carácter vinculante para la Administración, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial en que incurra por error, que se limita a los gastos que resulten inútiles.

## BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ RAMOS, S. *El derecho de acceso a la documentación pública en la Administración Local*, Revista Justicia Administrativa Núm. 17, octubre 2002, pp. 27 y ss.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 295 y ss.

MELÓN MUÑOZ, A. y otros. *Memento práctico Administraciones Locales*, Francis Lefebvre, Madrid, 2009, pp. 1140 y ss.

MELÓN MUÑOZ, A. y otros, *Memento práctico administrativo*, Francis Lefebvre, Madrid, 2011, pp. 549 y ss.

MELÓN MUÑOZ, A. y otros, *Memento práctico urbanismo*, Francis Lefebvre, Madrid, 2011, pp. 80 y ss.

POMED SÁNCHEZ, L. A. *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Ed. INAP. Madrid, 1989.

- SANTOS DÍEZ, R. *Derecho Urbanístico - Manual para juristas y técnicos*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2002, pp. 910 y ss.
- SERRANO FERRER, M. E. *El Derecho de Acceso a Archivos y Registros por los Ciudadanos. Protección de Datos*. [Documento en línea] (Mar. 2007). <http://administracionpublica.com/el-derecho-de-acceso-a-archivos-y-registros-por-los-ciudadanos-proteccion-de-datos/> [Consulta: 8-8-2012].
- VAZQUEZ ORGAZ, J. *El derecho de acceso a archivos y registros públicos*. [Documento en línea] (Abr. 2002). <http://www.derecho.com/articulos/2002/04/01/el-derecho-de-acceso-a-archivos-y-registros-p-blicos/> [Consulta: 8-8-2012].