



Resolución del Ararteko, de 2 de julio de 2009, sobre la imposibilidad de acceso a determinada información relativa a un proyecto piloto del Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana.

Antecedentes

1. La Asociación ecologista (...) planteó una queja relativa a la imposibilidad de acceso a determinada información disponible en el Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana.

De la información facilitada por la asociación, resultaba que con fecha 4 de agosto y 23 de octubre de 2008 solicitaron copia de los estudios técnicos y el proyecto de ejecución relativo a "la primera barrera natural de Euskadi para mitigar el ruido de la A-8", de acuerdo al derecho de acceso a la información pública en materia de medio ambiente.

Con fecha 5 de noviembre de 2008 (oficio de alcalde con informe jurídico) se les deniega el acceso a la información solicitada, al estimar de aplicación la excepción prevista en el artículo 13.1.c) (en realidad el apartado d)) de la LIA¹. La negativa se funda en que la solicitud se refiere a material en curso de elaboración o documentos o datos inconclusos. Hay que señalar que si la denegación se basa en este motivo, la autoridad pública competente debería mencionar en la denegación la autoridad que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración.

Como conclusión del informe jurídico que sirvió de fundamento para denegar la solicitud se indicaba que teniendo en cuenta que el "Proyecto piloto de reducción del impacto del material particulado emitido por la circulación del tráfico rodado mediante una barrera vegetal", se trata de un proyecto no finalizado, y en el que por tanto el Ayuntamiento está trabajando activamente, procede denegar la información ambiental solicitada por (..).

Por su parte, el informe de la Técnica de Medio Ambiente que el informe jurídico citaba como antecedente de hecho, señalaba que el "proyecto" consta de cinco fases y en corto plazo se dará inicio a la cuarta, estando prevista como fecha para la finalización la de diciembre de 2009.

¹ 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



Tras recibir la reclamación, el Ararteko solicitó información sobre la queja al Ayuntamiento y le trasladamos una primera reflexión sobre el particular.

2. El alcalde, con fecha 30 de marzo de 2009, nos envió un informe jurídico para dar respuesta a la solicitud de información realizada.

El informe jurídico parte de la afirmación de que cualquier persona tiene el derecho a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas, sin necesidad de acreditar un interés determinado. Seguidamente cita la excepción del artículo 13.2 e) de la LIA que determina que la autoridad competente podrá denegar la información ambiental si la revelación de la información solicitada puede afectar negativamente a los derechos de propiedad intelectual e industrial, salvo que medie autorización expresa del titular.

Invoca en tal sentido el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (LPI) y, en concreto, el artículo 17, relativo a 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, salvo en los casos previstos en la citada Ley.

El informe concluye que al tratarse de un proyecto no realizado por el Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana, sino redactado por la empresa adjudicataria del concurso celebrado al efecto, la administración municipal no puede facilitar copias del proyecto sin autorización del autor porque podría constituir una infracción tipificada como delito contra la propiedad intelectual.

3. Analizado el informe jurídico citado, realizamos diversas gestiones con los servicios jurídicos municipales, entendiendo que la nueva motivación para la denegación de la información nos parecía no ajustada a derecho, tanto desde el punto de vista formal, por resultar ser distinta a la que sirvió de base a la denegación inicial, como desde el punto de vista de su contenido material.

Como resultado de estas gestiones, el Ayuntamiento nos indicó verbalmente que iba a acceder a la solicitud de los reclamantes. En tal sentido comunicó a la asociación reclamante que *“una vez finalizada la elaboración del proyecto”*, pueden personarse en este Ayuntamiento para tener acceso a la información ambiental recogida en el mismo, derecho que recoge 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.





4. A la vista de estos antecedentes, a pesar de que la asociación interesada ha podido acceder a la información contenida en el proyecto de referencia y pudiéramos considerar la irregularidad como resuelta, hemos considerado oportuno elaborar esta resolución, de conformidad con las siguientes:

Consideraciones

- 1) En primer lugar valoraremos la denegación de la solicitud de información formulada por la asociación reclamante desde el punto de vista del contenido formal.

a) Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido (artículo 53.1 de la LRJPAC²).

La asociación reclamante, en respuesta a su solicitud, recibió un informe jurídico que informaba negativamente la solicitud realizada, junto con un escrito del alcalde agradeciendo el interés mostrado por el proyecto. El técnico de administración general indicaba expresamente en su informe que *“el órgano competente adoptará lo que estime conveniente”*.

b) El oficio del alcalde dando traslado del informe jurídico citado no puede ser considerado como una resolución dictada con las formalidades exigidas, entre otros, por el artículo 196.1 del ROF³.

c) Las notificaciones deben contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitiva en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos (artículo 58.2 de la LRJPAC).

La normativa sectorial que invocaba la asociación reclamante en su petición de información, también aborda algunos aspectos de los requisitos formales de las resoluciones en los artículos 10 y 20 de la LIA, relativos al contenido que debe cumplir la resolución denegatoria de la información solicitada, en iguales términos que la normativa que regula el procedimiento común para todas las administraciones públicas señalada en el apartado anterior.

² Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

³ Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre).



La comunicación recibida no era un acto administrativo adoptado por el órgano competente y no cumplía los requisitos citados anteriormente, de tal forma que, desde el punto de vista formal, la denegación de la solicitud de información no se ajustaba a la legalidad. A pesar de la obviedad resulta importante subrayar que el sometimiento de las administraciones al procedimiento administrativo establecido es una garantía para los ciudadanos que debe ser respetada en cualquier caso.

- 2) Con respecto al contenido material de la denegación de información solicitada, centramos el análisis en 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, expresamente invocada por la asociación ecologista reclamante.

El artículo 13.1 de la Ley citada, que fue el motivo alegado para la denegación de la solicitud, al regular las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental, prevé, entre otros supuestos, el siguiente:

“d) Que la solicitud se refiera a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos. Por estos últimos se entenderán aquellos sobre los que la autoridad pública esté trabajando activamente. Si la denegación se basa en este motivo, la autoridad pública competente deberá mencionar en la denegación la autoridad que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración”

Por tanto, interesa subrayar que estamos ante excepciones en el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y en cuanto tales deben interpretarse de forma restrictiva.

Tal como indicamos en su momento al Ayuntamiento, la Real Academia Española señala que un proyecto es el conjunto de escritos, cálculos y dibujos que se hacen para dar idea de cómo ha de ser y lo que ha de costar una obra de arquitectura o de ingeniería. Por lo tanto, la elaboración de un proyecto quedará finalizado cuando incorpore todos aquellos documentos que resulten necesarios para dar una idea detallada de lo que se pretende ejecutar o poner en marcha.

En este sentido, el artículo 13 d) de la LIA que citaba el informe jurídico se refiere a *“material en curso de elaboración o documentos o datos inconclusos”*, es decir que se refiere a lo que hemos definido anteriormente como proyecto. La redacción de un proyecto y su posterior tramitación hasta la aprobación por



el órgano competente, no puede confundirse con su puesta en marcha o ejecución, ni tampoco con las fases posteriores de seguimiento y evaluación.

En todo caso, solicitamos información al Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana sobre las diferentes fases del proyecto de referencia, su denominación, el contenido material del proyecto (índice de documentos que lo conforman), los acuerdos adoptados para su tramitación y/o puesta en marcha, etc. Todo ello, con el fin de contrastar si efectivamente lo que se denominaban “fases” eran las correspondientes a la elaboración del proyecto o realmente se referían a las fases de ejecución del proyecto y su posterior evaluación sobre los resultados, según se desprendía tanto por la terminología empleada como por las noticias de prensa sobre la puesta en marcha del proyecto.

- 3) El Ayuntamiento, previo requerimiento, respondió a la petición de información que formulamos enviando el informe jurídico de fecha 17 de marzo de 2009, suscrito por otro técnico de administración general que, según se indica en los antecedentes de esta resolución, considera de aplicación a la petición de información formulada la Ley 1/1996, de 12 de abril, por la que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual –LPI-.

El informe llega a la conclusión de que teniendo en cuenta que el señalado proyecto no fue realizado por el Ayuntamiento sino por la empresa adjudicataria del concurso celebrado al efecto, no podía facilitar copias del proyecto sin autorización del autor porque podría constituir una infracción tipificada como delito contra la propiedad intelectual.

Llamamos la atención en este punto sobre el hecho de que la contestación recibida no da respuesta a las cuestiones planteadas en la petición de información que formulamos relativas al contenido del proyecto y la motivación de la denegación inicial; por el contrario el nuevo informe jurídico realiza un nuevo planteamiento con aplicación de distintos fundamentos jurídicos, si bien para llegar a igual conclusión de que procede la denegación de la solicitud.

El artículo 13.2 de la LIA, al regular las excepciones, prevé, que las solicitudes de información ambiental podrán denegarse si la revelación de la información solicitada puede afectar negativamente a cualquiera de los extremos que se enumeran. Entre otros, enumera el siguiente:

“e) A los derechos de propiedad intelectual e industrial. Se exceptúan los supuestos en los que el titular haya consentido en su divulgación.”





Los derechos de propiedad intelectual e industrial incluyen a los proyectos y planos de obras de ingeniería y arquitectura así como mapas y diseños relativos a la topografía, geografía u otra ciencia conforme señala el artículo 10 del LPI. Sin embargo, el artículo 31 bis 1) de la LPI excluye expresamente la 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.

La documentación obrante en un expediente administrativo está sujeta, con carácter general, al derecho de ser examinada por terceros interesados distintos del titular o del autor, de conformidad con las normas que rigen la tramitación en el curso de los procedimientos administrativos.

En nuestra opinión, la propia legislación que regula los derechos de autor no permite hacer una interpretación que excluya –siempre y en todo caso– el derecho a la información y a obtener una copia con base en los derechos de autor del proyecto. Recordamos el planteamiento que han hecho algunos tribunales de justicia al respecto ante la negativa a facilitar copia de un proyecto con base en la ley de propiedad intelectual.

Así el TSJ de Galicia 279/2005, de 28 de abril, no lo considera un motivo justificado para negar este derecho: *“El artículo 14 de la ley de Propiedad Intelectual dispone, al indicar el contenido y características del derecho de autor, que corresponde a éste, como derecho irrenunciable e inalienable, decidir si su obra ha de ser divulgada y en qué forma. 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.”*

Por su parte, el TSJ de la Comunidad de Madrid, en sentencia de 9 de febrero de 2005 (JUR 2005\85566), reconoce el derecho de un ciudadano a obtener copia de los documentos contenidos en un proyecto de edificación. Este tribunal entiende que no es válido alegar vulneración de los derechos de autor de contenido personal y patrimonial con base en la normativa de protección de los derechos de autor y considera *“que el proyecto se encuentre en un expediente de carácter urbanístico y que a él tengan acceso quienes sean interesados no supone que éstos persigan obtener ni obtienen, al efecto nada se alegó, beneficios económicos derivados de su visualización”*.





Las sentencias que hemos citado se refieren a proyectos propiedad de particulares incluidos en un expediente administrativo, pero en este caso hay que resaltar que el proyecto de referencia es un documento encargado por el Ayuntamiento y abonado con cargo al erario público, de tal forma que la negativa a facilitar el documento todavía resulta más incomprensible.

En este sentido hay que tener en cuenta que, con carácter general, para aquellos proyectos que se encargan y abonan por una administración, suele ser habitual que la propiedad intelectual pase a ser del Ayuntamiento. De hecho, la nueva normativa en materia de contratación establece que, salvo que expresamente se disponga otra cosa en los pliegos de cláusulas administrativas o en el documento contractual, los contratos de servicios que tengan por objeto el desarrollo y la puesta a disposición de productos protegidos por un derecho de propiedad intelectual o industrial llevan aparejada la cesión de éste a la Administración contratante (artículo 277.2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público).

Aunque no hemos tenido acceso al pliego de cláusulas administrativas que sirvió de base para la adjudicación del contrato de redacción del proyecto, el Ayuntamiento en otros supuestos como, por ejemplo, la adjudicación de los servicios de traducción, expresamente prevé que todos los derechos de propiedad intelectual y de "copyright" serán propiedad exclusiva del Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana.

Tal como hemos indicado anteriormente, finalmente los interesados han podido acceder al proyecto en cuestión, si bien la explicación para su entrega ha sido que había finalizado la "elaboración" del proyecto, de lo que parece inferirse que el Ayuntamiento implícitamente aplica el motivo inicial de denegación, del que discrepamos, según las consideraciones expuestas.

Es por ello que hemos estimado oportuna la presente resolución con la finalidad de mejorar el ejercicio por los ciudadanos del derecho de acceso a la información de la que dispone el Ayuntamiento para futuras solicitudes que se planteen.

- 4) Para finalizar, hemos considerado oportuno traer a colación algunos aspectos de la reflexión que realizábamos en una recomendación general de 2005 referida a la "Información y participación ciudadana en el ámbito local"⁴. Decíamos en aquella ocasión que:

⁴ www.ararteko.net (resoluciones y recomendaciones/recomendaciones generales 2005)



“El acceso a la información es una demanda en aumento por parte de los ciudadanos, que más conscientes de sus derechos exigen una mayor transparencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones, tanto respecto a las decisiones que les afectan directamente como interesados en un procedimiento específico, como en relación con aquellas otras actuaciones sobre las que se sienten concernidos.

Además, de manera creciente, las personas demandan que esta información sea clara, relevante y de fácil acceso, por lo que las Administraciones deben trabajar con convicción por una gestión más eficiente de la información que supere la tradición de opacidad que ha dominado a las organizaciones públicas que han restringido el acceso de la ciudadanía a la información y documentación obrante en su poder.”

También, señalábamos que:

“En todo caso, ... la administración concernida por una petición de este tipo, debería abordarla desde la perspectiva de como puede responder de manera positiva a la solicitud realizada, es decir un planteamiento de partida en el que se entienda la información como un derecho del ciudadano, como un verdadero servicio público accesible para todos.

Las restricciones a las solicitudes que se realizan obedecen, en numerosas ocasiones, según nuestra experiencia, no tanto a la preocupación por la existencia de otros intereses en juego dignos de protección, sino a la finalidad de sustraer información sobre actuaciones que no se desea que se hagan públicas por muy diferentes razones, tales como: no tener que dar explicación de los actos, no someterse a la crítica, impedir el conocimiento de actuaciones irregulares, etc., en definitiva falta de transparencia en la actuación administrativa.”

En este contexto recomendábamos una reflexión en profundidad sobre la política de información de las respectivas instituciones y proponíamos la regulación del servicio de información con carácter integral, incorporando los principios y valores que inspiren la actuación municipal y las pautas organizativas que garanticen el derecho a la información, en el contexto de una administración más transparente y eficaz con verdadera vocación de servicio a los ciudadanos.

En suma, toda administración pública a la hora de dar respuesta a una petición relativa al ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos, debe partir siempre de la premisa de cómo puede abordar la solicitud de manera positiva, de tal forma que la actuación municipal resulte acorde con la prestación del



servicio al ciudadano, sin perjuicio de que al suministrar la información deba tomar en consideración otros derechos de terceros que pueden estar afectados.

A la vista del objeto de la reclamación del promotor de la queja y las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, le trasladamos las siguientes:

Conclusiones

Que el Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana tome en consideración los argumentos expuestos y los tenga en cuenta a los efectos del ejercicio del derecho de acceso de los ciudadanos a la información en general y a la información ambiental en particular.

