

**Expediente N° 319/2024**  
**Resolución N.º 271/2025**

## CONSEJO VALENCIANO DE TRANSPARENCIA

Presidente: D. Ricardo García Macho  
Vocales:  
Dña. Emilia Bolinches Ribera  
Dña. Sofía García Solís

En Valencia, a 20 de octubre de 2025

Reclamante: [REDACTED]  
Sujeto contra el que se formula la reclamación: Ayuntamiento de Pilar de la Horadada

VISTA la reclamación número **319/2024**, formulada por [REDACTED] contra el Ayuntamiento de Pilar de la Horadada y siendo ponente el presidente del Consejo, Sr. D. Ricardo García Macho, se adopta la siguiente

### RESOLUCIÓN

#### ANTECEDENTES

**Primero.** – Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 22 de octubre de 2024, [REDACTED] presentó por vía telemática, con número de registro GVSIR/2024/258294, una reclamación ante el Consejo Valenciano de Transparencia. En ella reclama contra la resolución del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada por la que se inadmite una solicitud de acceso a información pública presentada el día 29 de julio de 2024 con número de registro 2024/013487, en la que solicitaba la copia de la memoria/proyecto aprobado en el ayuntamiento para la realización de obras en el Residencial Torremar.

Concretamente manifestaba:

*“Que en el residencial Torremar de torre de la horadada donde tenemos vivienda familiar, situado entre las calles corbeta, avda. costa blanca, avda. del velero y parque Antonio Gálvez, se han ejecutado obras durante los primeros días del mes de marzo, relativas a cambio de las instalaciones de tuberías que discurren por el interior del residencial.*

*La comunidad de propietarios residencial Torremar (cif. h54753785) solicito a este ayuntamiento licencia de obras para la realización de los referidos trabajos de instalación de fontanería y posterior asfaltado del dicho residencial.*

*Solicito copia de la memoria/proyecto aprobado en este Ayuntamiento parta la realización de las referidas obras. Deseo recibir la información por correo certificado o bien mediante comparecencia física en el departamento del Ayuntamiento encargado de tramitar esta solicitud”.*

**Segundo.** – Dicha solicitud de acceso a información pública es resuelta por el Ayuntamiento de Pilar de la Horadada en fecha 12 de septiembre de 2024 mediante resolución de alcaldía nº 2024002771, notificada el día 2 de octubre de 2024 en los siguientes términos:

*“Vista la solicitud formulada por [REDACTED], de fecha 29/07/2024 con nº de registro de entrada 2024/013487 por la que solicita:*

*“SOLICITA COPIA DE LA MEMORIA PROYECTO APROBADO EN ESTE AYUNTAMIENTO EN RELACION A LAS OBRAS REALIZADAS EN MI URBANIZACION DONDE SOY PROPIETARIA”*

*Visto el informe del Técnico de Administración General, D. [REDACTED], de fecha 16/08/2024, en el que, entre otros extremos dice:*

"Desestimar el acceso a la información solicitada por [REDACTED] por encontrarnos ante un expediente en tramitación."

Vistas las competencias delegadas en esta concejalía mediante Resolución de Alcaldía 2023001093, de fecha 13 de julio de 2023.

Por todo ello, **RESUELVO:**

**PRIMERO.** - Inadmitir la solicitud de acceso a la información de [REDACTED] en el sentido del informe del TAG, [REDACTED], de fecha 16/08/2024.

**SEGUNDO.** - Dar traslado del presente acuerdo al interesado".

**Tercero.** - Contra dicha resolución de inadmisión del Ayuntamiento, se presenta la reclamación ante este Consejo en fecha 22 de octubre de 2024 en la que manifiesta lo siguiente:

"El 29/07/2024 presenté instancia al Ayuntamiento de Pilar de la Horadada solicitando copia de Memoria/proyecto aprobado para la realización de obras en el Residencial Torremar, en el que tenemos vivienda familiar para vacaciones le remito fotocopia de la instancia presentada como documento nº 1 El 2-10-24 se me notificó mediante correo postal la resolución de Alcaldía de 12/09/2024 nº 2024002771, comunicándome la inadmisión a trámite del acceso a la información.- acompaño documento nº2 El motivo de la inadmisión según el informe del Técnico de Admón. Gral. del Ayto. de Pilar de Horadada de 16/08/2024 ha sido "por encontrarnos ante un expediente en tramitación".

Las referidas obras se ejecutaron a partir del 29/02/2024, misma fecha en la que se presentó la solicitud de licencia ante ese Ayuntamiento y fueron ejecutadas y terminadas durante el mes de marzo de este año. acompaño fotos doc.3 En la notificación recibida el 2-10-24 de inadmisión a trámite de acceso a la información, me comunican que contra dicha resolución cabe interponer recurso Contencioso Administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Elche o bien interponer reclamación ante el Consejo Valenciano de Transparencia.

Por todo lo anterior presento reclamación ante el Consejo Valenciano de Transparencia, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, solicitando el acceso a la información que solicité el pasado 29/07/24 y que se me está denegando. Entiendo que además de tener derecho al acceso a la información pública como cualquier ciudadano, de acuerdo con la "Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", también considero que tengo un interés legítimo en la obtención de copia de la memoria de las obras ejecutadas en mi residencial.

Así mismo se reconoce el acceso a la información y a la obtención de copias en el art. 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas dice que "Los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos: a) A conocer en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condiciones de interesados" y posteriormente se reconoce "la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos".

**Cuarto.** - Al objeto de brindar una respuesta adecuada a la solicitud del reclamante, con carácter previo a la deliberación de la presente resolución, por parte de este Consejo se procedió a conceder trámite de audiencia al Ayuntamiento de Pilar de la Horadada por vía telemática, instándole en fecha 6 de noviembre de 2024 para que en un plazo de 15 días hábiles pueda formular las alegaciones que considerase oportunas respecto de las cuestiones referidas, así como facilitar a este Consejo cualquier información relativa al asunto que pudiera resultar relevante, siendo recibido el día 7 de noviembre de 2024, según acuse de recibo que consta en el expediente.

En contestación a dicho requerimiento, en fecha 26 de noviembre de 2024, y número de registro GVSIR/2024/291446, se recibe en el Consejo escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada en los siguientes términos:

"La legislación en materia de urbanismo se ha caracterizado por garantizar la participación de los ciudadanos en el ejercicio de la actividad urbanística, considerada como una función pública. El grado de participación varía, como es lógico, en función de la actuación que se lleve a cabo: planeamiento, gestión, intervención en la edificación o uso de suelo o disciplina urbanística.

*Los medios para garantizar esta participación son el trámite de información pública en los procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento y gestión y la acción pública. Por tanto, puede afirmarse que la legislación urbanística ha regulado con bastante amplitud el acceso de los ciudadanos a la información pública obrante en los distintos expedientes urbanísticos.*

*La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), que vino a configurar el derecho de acceso a la información pública, impuso unos límites que hasta entonces apenas habían sido tenidos en cuenta para limitar el acceso a la información en materia de urbanismo. En este punto, cabe citar la jurisprudencia del Tribunal Supremo al respecto, que vino a indicar en su sentencia 315/2024, de 8 de marzo, que el hecho de poder acceder a cierta información respecto de los procedimientos en curso, como consecuencia del ejercicio de la acción pública en materia urbanística, no impide ni excluye la posibilidad de solicitar la información pública obrante en la Administración respecto de procedimientos ya concluidos ni, por lo tanto, limita ni condiciona la posibilidad de acceder a la información pública por la vía prevista en la Ley 19/2013. La Ley del suelo al regular la acción urbanística no se establece un régimen alternativo que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia respecto al acceso a la información pública obrante en poder de la Administración.*

*Por otro lado, según el artículo 1 de la LTAIBG, esta ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.*

*A su vez, la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (LTBGCV), en su artículo 1 dice que es objeto de esta ley regular y garantizar la transparencia de la actividad pública en su doble vertiente de publicidad activa y de derecho de acceso a la información pública, promover la reutilización de la información y regular el Consejo Valenciano de Transparencia. Indicaremos a continuación, una resolución realizada por la CTBG respecto a una petición de información realizada frente a la Inspección de Trabajo de Girona en relación a la aplicación de la Disposición adicional primera de la LTAIBG, la cual fue objeto de recurso contencioso, el cual fue desestimado por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo Núm. 2 de Madrid, mediante Sentencia núm. 8, del 26 de enero de 2021, dictada en el Procedimiento Ordinario núm. 22/2019. Impugnada la sentencia de instancia en apelación, el recurso es también desestimado por la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, Sección 7ª, mediante sentencia de 1 de febrero de 2023, recurso núm. 105/2021.*

*A los efectos que aquí nos interesa, la Audiencia Nacional manifiesta que el derecho de acceso a la información no puede convertirse en un título universal de acceso a archivos cuando, como es el caso, existen cauces específicos para dicho acceso, entre los que se encuentran el derivado de la regulación del procedimiento administrativo.*

*A tenor de lo indicado, la regulación del acceso de los administrados a los expedientes administrativos pivota sobre una doble variante según la condición que ostente el solicitante de la información: si se trata de un interesado en el procedimiento de que se trate o no.*

*Pero también podemos relacionar esta variante con otra distinta: si el expediente está en tramitación o se encuentra concluido.*

*De acuerdo con lo establecido en el artículo 13.d de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación.*

*El concepto de “ciudadano” abarca a un segmento poblacional mucho más amplio que el del “interesado” en el procedimiento; pues solo tendrán este carácter quienes acrediten la concurrencia de alguno de los tres supuestos del art. 4.1 LPACAP. En el presente caso, tal y como se ha relatado, el reclamante manifiesta ser perteneciente a la Comunidad de Propietarios Torremar, sin embargo, no aporta documentación que acredite tal hecho. Por ello, se le otorga la condición de ciudadano y se le aplica el artículo 13 LPAC en cuanto a los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.*

*Asimismo, el procedimiento en cuestión sobre el que realiza su petición es una obra sujeta a la autorización mediante declaración responsable conforme dispone el artículo 233 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.*

*En este punto, conviene analizar la figura de la declaración responsable, teniendo su origen en la normativa europea, en concreto, en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa al mercado interior (denominada como la Directiva Bolkestein). El objeto de esta directiva era agilizar y simplificar los procedimientos y los trámites en los Estados miembros.*

*Al respecto, el expediente 117/2024/DROBRA, donde se recoge la solicitud de declaración responsable de obra instada por la Comunidad de Propietarios Residencial Torremar, está en fase de instrucción pendiente de informe técnico de comprobación de las obras declaradas y, por tanto, en curso de tramitación.*

*En conclusión, considerando los fundamentos jurídicos relatados durante el presente informe, se solicita al Consejo Valenciano de Transparencia que desestime la reclamación presentada por D. [REDACTED] en su expediente 319/2024, por encontrarnos ante un procedimiento en curso y tener el reclamante la condición de ciudadano a los efectos de aplicación del artículo 13 de la Ley 39/2015, no habiendo acreditado tener la condición de interesado conforme al artículo 4 y 53 de la citada norma, no cumpliendo la solicitud realizada por el reclamante con el objetivo y finalidad de las leyes de acceso a la información pública de aplicación y que, tal y como manifiesta la Audiencia Nacional, el derecho de acceso a la información no puede convertirse en un título universal de acceso a archivos cuando, como es el caso, existen cauces específicos para dicho acceso, entre los que se encuentran el derivado de la regulación del procedimiento administrativo”.*

**Quinto.** - Efectuada la deliberación del asunto en la sesión del día de la fecha, este Consejo adopta la presente resolución bajo los siguientes

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.** - Conforme a lo dispuesto en su art. 47.1 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (en adelante Ley 1/2022 valenciana), “el Consejo Valenciano de Transparencia es la autoridad de garantía en materia de transparencia en la Comunitat Valenciana. Tiene como finalidad garantizar el derecho de acceso a la información pública y velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa”, siendo el órgano competente para “resolver las reclamaciones contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa”, según recoge, entre sus funciones, el artículo 48.1 del mismo texto legal.

**Segundo.** – El artículo 38 de la Ley 1/2022 valenciana establece que frente a las resoluciones de las solicitudes de acceso a la información podrá interponerse reclamación potestativa (previa a la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa) ante el Consejo Valenciano de Transparencia. Estas reclamaciones se registrarán por lo previsto en esta Ley, así como por lo dispuesto en la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

**Tercero.** - Asimismo, la administración destinataria de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso –el Ayuntamiento de Pilar de la Horadada– se halla sujeta a las exigencias de la citada Ley, en virtud de lo dispuesto en su art. 3.1.d), que se refiere de forma expresa a “*las entidades integrantes de la Administración local de la Comunidad Valenciana*”.

**Cuarto.** - En cuanto al reclamante se reconoce su derecho a acogerse a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1/2022 valenciana, toda vez que el art. 27 de dicha Ley garantiza el derecho a la información pública de *cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, sin que sea necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.*

En el caso que nos ocupa, el reclamante manifiesta en su solicitud que la información que se solicita hace referencia a las obras en el Residencial Torremar del que forma parte su vivienda, sin aportar documento acreditativo, siendo este hecho aducido por el ayuntamiento a efectos de no considerar al reclamante como interesado. A estos efectos tampoco el ayuntamiento ha requerido documento alguno que lo acreditara.

**Quinto.** - Por último, la información solicitada constituye información pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, según el cual se entiende por información pública los *contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de la Administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*. En los mismos términos se pronuncia la Ley 1/2022 valenciana en su artículo 7.4.

Importante cuestión que destacar es la materia sobre la que se solicita información, de contenido urbanístico. No olvidemos que en materia urbanística es evidente el interés público en el acceso a la información. En esta materia, el artículo 5.f) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, reconoce a «*todos*» los ciudadanos el derecho a ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística. Y este derecho no es posible ejercerlo si no se tiene acceso a la información sobre las actuaciones urbanísticas realizadas (Res. 248/2022 del Exp. 101/2022 y otras anteriores).

**Sexto.** – Llegados a este punto, y entrando ya en el fondo del asunto, recordar que la reclamación que se presenta ante este Consejo es contra la resolución de inadmisión número 2024002771, de fecha 12 de septiembre de 2024, dictada por el Ayuntamiento de Pilar de la Horadada, respecto a la solicitud de acceso a la información presentada por el reclamante en fecha 29 de julio de 2024, en la que solicitaba que se le diera acceso a la “*copia de la memoria/proyecto aprobado en este ayuntamiento para la realización de las referidas obras*”, en relación con las obras de urbanización que se han realizado en el Residencial Torremar del que, según indica el reclamante, forma parte su vivienda. Esta inadmisión le fue notificada al solicitante por correo postal certificado el 2 de octubre de 2024, dándole pie de recurso con la opción de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa o previa y potestativamente ante el Consejo Valenciano de Transparencia.

El Ayuntamiento de Pilar de la Horadada alega como causa de inadmisión de la solicitud “*por encontrarnos ante un expediente en tramitación*”, ante lo que el reclamante manifiesta que las obras han terminado en el mes de marzo de 2024, aportando fotografías de estas.

Sentado lo anterior, corresponde verificar si concurre la causa de inadmisión invocada por el Ayuntamiento de Pilar de la Horadada prevista en el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013 de Transparencia del Estado, partiendo de la premisa, tantas veces reiterada por este Consejo, de la amplia formulación del derecho constitucional de acceso a la información y la consecuente interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites y de las causas de inadmisión previstas en los artículos 14 y 18 de la Ley 19/2013 de Transparencia del Estado que, en todo caso, se aplicarán ponderando los diversos intereses concurrentes y de forma proporcionada —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)—. Respecto de la concreta causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013 de Transparencia del Estado (que permite la inadmisión a trámite, mediante resolución motivada, de las solicitudes «*que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general*»), este Consejo ya ha señalado en varias ocasiones, que la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la Ley 19/2013) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general. En definitiva, la causa de inadmisión invocada permite inadmitir aquellas solicitudes de acceso a

información que no está aún acabada, pero que ha de estarlo próximamente; esto es, que está todavía en fase de elaboración o en curso de publicación.

De lo anterior se desprende que no es lo mismo la información que se encuentra en elaboración y que, por ello, no está disponible y no puede proporcionarse en el momento en que se da respuesta —circunstancia que no está llamada a prolongarse en el tiempo, sino que finalizará con la elaboración de la información (debiendo permitirse a partir de ese momento el acceso) o con su publicación—, con las diversas fases y documentos de un expediente en tramitación, sin que sea aceptable aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) de la Ley 19/2013 a todos y cada uno de los documentos que integran dicho expediente inconcluso. En definitiva, no debe confundirse expediente en tramitación o en desarrollo con información en elaboración; por lo que nada impide el reconocimiento del derecho de acceso a aquellos documentos terminados o perfeccionados que formen parte de un expediente inconcluso.

En este sentido y dado que lo que se solicita es un documento inicial -memoria/proyecto- que prevé nuestra legislación como necesario a fin de iniciar las obras correspondientes y que las mismas a estas fechas están más que acabadas, entendemos que nunca puede ser objeto de encontrarse “en tramitación”, y más teniendo en cuenta lo dicho anteriormente sobre la existencia de documentos a los cuales se puede acceder por estar acabados o perfeccionados y que puedan formar parte de un expediente aunque esté inconcluso, que seguramente no será así. Así se pone de manifiesto en la Res. 4/2023 de este Consejo Valenciano de Transparencia.

Además, hemos de manifestar que toda resolución limitativa del derecho de acceso a la información pública debe estar suficientemente motivada, cosa que no ocurre con la resolución de inadmisión que se recurre mediante la presente reclamación, incluso la misma adolece de fijación legal debido a que ni se aporta texto legal que lo sustente, que sí se aporta en el escrito de alegaciones presentado ante este Consejo, hurtándose dicha argumentación jurídica al reclamante.

También las resoluciones que inadmitan el acceso por la aplicación del artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013 de Transparencia del Estado, deberán indicar una estimación de la fecha en que pueda estar finalizado el expediente y, por tanto, se podría acceder al mismo sin que exista la causa de inadmisión, así como el medio y el lugar exacto en el que podrá acceder a la información solicitada, según se establece en el artículo 45 del decreto 105/2017 -todavía vigente-, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat en materia de transparencia y regulación del Consejo, pues nada de esto ha ocurrido. Por todo lo expuesto en este fundamento jurídico, este Consejo considera que no se puede aplicar la causa de inadmisión alegada por el Ayuntamiento.

**Séptimo.** - Por todo ello, considerando que lo solicitado por el reclamante es información pública y con derecho de acceso a la misma a tenor de lo establecido en los artículos 7.4 y 27 de la Ley 1/2022 de Transparencia de la Comunitat Valenciana, no observando límites ni causas de inadmisión de los artículos 14, 15 y 18 de la Ley 19/2013 de Transparencia del Estado, habiendo transcurrido tiempo más que suficiente para que incluso la causa de inadmisión alegada por la reclamada ya no exista y en caso contrario sería inaplicable según se ha fundamentado en el apartado anterior, este Consejo considera que procede estimar la reclamación presentada.

## RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, el Consejo Valenciano de Transparencia acuerda

**Primero.** - Estimar la reclamación presentada por [REDACTED], en fecha 22 de octubre de 2024 y con número de registro GVSIR/2024/258294, contra el Ayuntamiento de Pilar de la Horadada

y reconocer el derecho de acceso a la información pública solicitada, en los términos previstos en los fundamentos jurídicos sexto y séptimo de la presente resolución.

**Segundo.** – Instar al Ayuntamiento de Pilar de la Horadada a que, en el plazo de un mes desde la recepción de esta resolución, facilite al reclamante la información solicitada, informando a este Consejo de las actuaciones llevadas a cabo para cumplir lo establecido en la misma.

**Tercero.** - Invitar al reclamante a que comunique a este Consejo cualquier incidencia que surja respecto de la ejecución de esta resolución y que pudiera perjudicar sus derechos e intereses.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO VALENCIANO  
DE TRANSPARENCIA**