

# EL ACCESO A EXPEDIENTES URBANÍSTICOS: DEL CONCEPTO DE INTERESADO A TITULAR DE LA ACCIÓN PÚBLICA

PATRICIA LACAL ROMERO  
Universidad de Zaragoza

## *Cómo citar/Citation*

Lacal Romero, Patricia (2026).

El acceso a expedientes urbanísticos: del concepto de interesado a titular de la acción pública.

*Revista de Administración Pública*, 229, 333-355.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.229.11>

## **Resumen**

El presente estudio analiza el régimen jurídico del derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento administrativo español, con especial atención a sus singularidades en el ámbito urbanístico. Partiendo de la distinción entre el acceso ejercido por quienes ostentan la condición de interesados en un procedimiento administrativo y aquel promovido por los ciudadanos en general, se examina la articulación normativa entre la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a la luz de la disposición adicional primera de esta última. El trabajo profundiza en la doble variable —subjettiva y temporal— determinante del régimen aplicable. En este contexto, se estudia la acción pública urbanística como institución de legitimación extraordinaria que confiere a cualquier ciudadano la condición de interesado, permitiendo un acceso reforzado incluso a expedientes en tramitación. A partir de la doctrina científica y de la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo, se concluye que la acción pública urbanística no constituye un régimen específico excluyente de la Ley de Transparencia, sino un mecanismo que amplía la legitimación.

**Palabras clave**

Derecho de acceso a la información pública; derecho de acceso y copia en procedimientos administrativos en curso; acción pública urbanística; disposición adicional primera LTBG.

**Abstract**

This article examines the legal framework governing the right of access to public information within the Spanish administrative legal system, with particular attention to its specific features in the field of urban planning law. Building on the distinction between access exercised by persons holding the status of *interested parties* in administrative proceedings and access requested by the general public, the study analyses the normative interaction between Law 39/2015 on the Common Administrative Procedure of Public Administrations and Law 19/2013 on Transparency, Access to Public Information and Good Governance, in light of the First Additional Provision of the latter. The paper explores the dual—subjective and temporal—variables that determine the applicable legal regime. Within this context, the study addresses the institution of *public action* in urban planning law as an extraordinary mechanism of standing that enables any citizen to acquire the status of interested party, thereby allowing enhanced access even to administrative files that are still pending. Drawing on doctrinal analysis and recent case law of the Spanish Supreme Court, the article concludes that public action in urban planning does not constitute a specific access regime that displaces the Transparency Act, but rather a mechanism that broadens standing.

**Keywords**

Right of access to public information; Access to and copying of documents in ongoing administrative proceedings; Public action in urban planning law; First Additional Provision of the Transparency Act.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN DIFERENTES SECTORES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. III. DERECHOS DE LOS INTERESADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS EN CURSO (EX DA 1º LTBG). IV. LA ACCIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA Y LA CONDICIÓN DE INTERESADO. V. LA ACCIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA NO CONSTITUYE UN RÉGIMEN ESPECÍFICO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN A LOS EFECTOS DE LA DA 1º LTBG. VI. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO: 1. Límites al derecho de acceso en el marco de la LTBG. 2. Límites del acceso en base al derecho de protección de datos personales. VII. CONCLUSIONES.

---

## I. INTRODUCCIÓN

El derecho de acceso a la información pública constituye en la actualidad uno de los pilares estructurales del modelo de Administración abierta, transparente y responsable, en cuanto instrumento indispensable para la rendición de cuentas, el control ciudadano de la actuación administrativa y la garantía de una participación informada y efectiva en los asuntos públicos. En el ordenamiento jurídico español, este derecho se articula a través de un entramado normativo de notable complejidad, en el que confluyen la legislación general de procedimiento administrativo, la normativa específica en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como una pluralidad de regulaciones sectoriales que introducen particularidades en atención al ámbito material de la actuación administrativa de que se trate.

Entre los sectores en los que el derecho de acceso alcanza una mayor densidad normativa y una singular relevancia práctica destaca, sin duda, el urbanismo. La trascendencia de las decisiones urbanísticas para la ordenación del territorio, el uso del suelo y la protección del medio ambiente urbano, unida a la tradicional apertura del control de la legalidad urbanística a la ciudadanía mediante la institución de la acción pública, convierte a este ámbito en un terreno particularmente propicio para el análisis de las tensiones, solapamientos y fricciones existentes entre los distintos regímenes jurídicos de acceso a la información. Como

ya advirtió Cosculluela Montaner (1973)<sup>1</sup>, el urbanismo fue y continúa siendo uno de los sectores administrativos más polemizados donde se conjugan, con dificultades, los intereses públicos y privados —derecho de propiedad y principio de libre iniciativa—. Es precisamente la acción pública, en términos del autor, la «fórmula de participación más pura en el ámbito de control», al ejercerse sobre el título de ciudadano, sin ninguna exigencia adicional.

El presente trabajo tiene por objeto analizar el régimen jurídico del derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento administrativo español, con especial atención a sus singularidades en materia urbanística, partiendo de la distinción fundamental entre el acceso ejercido por quienes ostentan la condición de interesados en un procedimiento administrativo y aquel promovido por los ciudadanos en general. Desde esta perspectiva, se examina la articulación normativa entre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a la luz de lo dispuesto en la disposición adicional primera de esta última, cuya función coordinadora y delimitadora resulta determinante para la correcta fijación de los respectivos ámbitos de aplicación.

A tal efecto, el estudio se apoya en la identificación de una doble variable —subjetiva y temporal— que condiciona el régimen jurídico del derecho de acceso, atendiendo tanto a la condición del solicitante como al estado de tramitación del procedimiento administrativo. Sobre esta base, se analiza la configuración del derecho de acceso como una auténtica garantía procedimental, integrada en el contenido del derecho de defensa, así como el papel de la legislación de transparencia como marco general y complementario del acceso a la información pública.

En este contexto, se presta una atención específica a la acción pública urbanística como institución de legitimación extraordinaria, que permite a cualquier ciudadano instar el control de la legalidad urbanística, con las consiguientes consecuencias en materia de acceso a los expedientes, incluso cuando estos se encuentren en fase de tramitación.

Finalmente, el trabajo incorpora el análisis de la doctrina científica y de la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo, con el fin de dilucidar si la acción pública urbanística configura un régimen específico y autónomo de acceso a la información que excluya la aplicación de la legislación de transparencia, o si, por el contrario, debe ser entendida como un mecanismo de ampliación de la legitimación que opera dentro del marco general establecido por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con sujeción a los límites derivados de la protección de datos personales, del deber de confidencialidad y del principio de eficacia de la actuación administrativa.

---

<sup>1</sup> Véase Luis Cosculluela Montaner (1973), «Acción pública en materia urbanística», *Revista de Administración Pública*, 71, págs. 9-57.

## II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN DIFERENTES SECTORES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

La regulación relativa al acceso de los administrados a los expedientes administrativos presenta una divergencia sustancial en función de si el solicitante ostenta la condición de interesado en el procedimiento administrativo de que se trate. En este sentido, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP), reconoce dos modalidades para el acceso a la información pública: en calidad de interesado o en calidad de ciudadano. El concepto de «ciudadano» comprende un segmento poblacional más amplio que el de «interesado» en el procedimiento<sup>2</sup>, dado que la condición de interesado solo es atribuible a aquellos que acrediten la concurrencia de alguna de las circunstancias previstas en el art. 4.1 de la LPACAP. Luego resulta incontrovertible que todo interesado es ciudadano, pero no todo ciudadano es interesado. Adviértase que, conforme al art. 4.1 de la LPACAP, también será interesado en el procedimiento quien «sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte» y aquel «cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva». En primera instancia, el art. 53 de la LPACAP enumera los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo. Concretamente, en la letra a) de su apartado primero consagra el derecho: «a) [...] a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos». Por otro lado, en cuanto al derecho de acceso de los ciudadanos que no ostentan la condición jurídica de interesado, el art. 13 d) de la LPACAP les reconoce el 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. Resulta interesante subrayar que, cuando no se dispone de la condición de interesado, la propia legislación de procedimiento remite de manera expresa a la dictada en materia de transparencia, indicando de manera clara que será esta última la que resulte de aplicación.

En el ámbito local, el derecho de acceso es amparado en el art. 18.1 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en lo

---

<sup>2</sup> A este respecto se han pronunciado numerosos autores, entre otros: Francisco López Menudo (2021), «Del administrado al ciudadano: cuarenta años de evolución», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 104, págs. 18-44; y Eduard Valentín Pavel (2022), «El derecho de acceso al procedimiento administrativo en trámite: el dilema entre interesados y terceros», *Revista Vasca de Administración Pública*, 122, págs. 119-169.

sucesivo, LRBRL)<sup>3</sup>, y el art. 70.3 de la LRBRL, en relación con el art. 207 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre<sup>4</sup>.

En lo que concierne a la legislación sectorial específica, el art. 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en lo sucesivo, LTBG) garantiza el derecho de toda persona «a acceder a la información pública, en los términos previstos en esta ley y en el resto del ordenamiento jurídico». Es relevante precisar que la expresión «todas las personas» se corresponde con el concepto de «ciudadano» de la LPACAP. *Ergo*, si un individuo no es interesado en un procedimiento administrativo, para poder tener acceso al mismo deberá solicitarlo con base en las disposiciones normativas dictadas en materia de transparencia (LTBG —de carácter básico— y las respectivas normativas autonómicas); por el contrario, si ostenta la condición de interesado, se regirá por la LPACAP y el resto de cuerpos normativos de procedimiento administrativo. No obstante, como se analizará en su momento, este principio debe atender a una segunda variable: el estado de tramitación del procedimiento administrativo.

A efectos de este trabajo, 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 (*ex* art. 13 LTBG).

En virtud de lo expuesto, todo ciudadano tiene derecho al acceso a los documentos y contenidos que obren en poder de la Administración, siempre que hayan sido adquiridos o elaborados en el ejercicio de sus competencias. Esto es, el solicitante, aun cuando no ostente la condición de interesado en el procedimiento administrativo correspondiente —conforme al art. 4 LPACAP—, tiene derecho de acceso al mismo, dado que forma parte de la información pública que obra en la Administración consultante, al amparo de lo dispuesto en los arts. 12 y 13 de la LTBG. Esta conclusión final, de carácter universal, halla particular reafirmación en el ámbito del urbanismo, donde además existe la denominada «acción pública» —o, también denominada, acción popular—, así como una serie de derechos reconocidos a todo ciudadano por el art. 5 del

<sup>3</sup> El art. 18.1 e) LRBRL reconoce a los vecinos no solo a los interesados en los procedimientos el derecho a: «ser informado previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración Municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución».

<sup>4</sup> En virtud de los cuales, «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».

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 (en adelante, TRLS 2015), entre los cuales se destacan: «Todos los ciudadanos tienen derecho a: [...] c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora; [...] f) Ejercer la acción pública [...]»<sup>5</sup>.

Es de interés observar que tanto la LPACAP como el TRLS 2015 emplean la misma terminología al referirse a los derechos de todos los ciudadanos, a diferencia de lo que ocurre en la LTBG, en la cual se utiliza un término análogo y equiparable, pero no idéntico, «todas las personas».

En lo que respecta al ejercicio de la acción pública o acción popular, es pertinente señalar que esta no constituye una institución jurídica exclusiva del ordenamiento urbanístico, pues también se halla contemplada en otros regímenes sectoriales —como el patrimonio histórico artístico—<sup>6</sup>.

En urbanismo, el expreso reconocimiento de la acción pública urbanística se contempló ya en el art. 223 de la Ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956<sup>7</sup>, siendo una institución mantenida y persistente en las posteriores legislaciones (cfr. art. 223 de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, art. 235 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, art. 304 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; art. 4 f) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, art. 48 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de

<sup>5</sup> La acción pública se regula en su art. 62: «1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. 2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística».

<sup>6</sup> Rego Blanco (2005) defiende la existencia de una relación entre acción pública y transparencia, por cuanto reconocer la primera en un sector implica de manera directa y automática aumentar los niveles de publicidad y transparencia en los procedimientos administrativos.

<sup>7</sup> Para Cosculluela Montaner (1973) el art. 223 de la Ley del Suelo de 1956 supuso una quiebra respecto de la tradición legislativa española, al permitir la impugnación pública de los actos emanados de cualquier Administración en el ámbito urbanístico.

suelo, art. 62 del TRLS 2015). Como indica Táboas Bentanachs (2023)<sup>8</sup>, *lato sensu*, la acción popular es preexistente a la disciplina urbanística, por cuanto «la acción pública o la acción popular se evidencia con nitidez en el municipalismo a partir del concepto de la acción que cualquier vecino ostentaba para la defensa de los bienes comunales ya desde la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870. Con mayor énfasis, en el Estatuto municipal de 9 de marzo de 1924, [...] en sus artículos 29 y 253». En el mismo sentido, Cosculluela Montaner (1973), para quien la acción popular goza de una importante tradición municipalista, citando autores clásicos de la doctrina administrativista como Colmeiro —quien remonta su origen a una Cédula de 10 de marzo de 1788, incluida en la *Novísima Recopilación*—, o Arrazola.

A modo introductorio, y con el fin de sentar las bases para las ideas que se desarrollarán en las páginas que siguen, la acción pública faculta a cualquier persona para ejercer el control de la legalidad —en este caso, en el ámbito urbanístico—, ya sea en vía administrativa como jurisdiccional. En consecuencia, se analizará si ello implica un tratamiento especial por constituir una de las excepciones en que nuestro ordenamiento jurídico permite ejercer el derecho de acceso a procedimientos administrativos sin necesidad de concurrir un interés propio *stricto sensu*, sino en defensa de la legalidad.

### III. DERECHOS DE LOS INTERESADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS EN CURSO (EX DA 1ª LTBG)

El régimen especial aplicable de acceso a la información pública para quienes gozan de la condición de interesado se positiviza en el apartado primero de la disposición adicional primera de la LTBG, en virtud de la cual será la normativa del procedimiento administrativo la aplicable en caso de procedimientos en curso en los que se tenga la condición de interesado (recuérdese el art. 53 de la LPACAP)<sup>9</sup>.

A los efectos del apartado primero de la disposición adicional primera, como se ha adelantado, son dos las variables significativas para la determinación del régimen jurídico aplicable: por un lado, la condición del solicitante como

<sup>8</sup> Véase Manuel Táboas Bentanachs (2023), «La acción pública en materia de urbanismo», *Cuadernos de Derecho Local*, 62, págs. 266-327.

<sup>9</sup> En este punto ha de realizarse la siguiente precisión, cuando la DA 1ª LTBG remite a la legislación de procedimiento administrativo —con escasos preceptos reguladores de esta materia— no solo se está refiriendo a la LPACAP, sino también a todo el conjunto de disposiciones normativas reguladoras de procedimientos administrativos concretos, particularmente, son estas últimas las que suelen contener especialidades más significativas que puedan afectar al ejercicio del derecho de acceso (Pavel, 2022).

interesado en el procedimiento; y, por otro, el estado procesal del procedimiento, esto es, si se encuentra en tramitación o si ha concluido.

En este extremo, se hace propia la calificación doctrinal formulada por Fernández Ramos (2021)<sup>10</sup>, quien procede a identificar la primera de las variables como condición subjetiva, en la medida en que su concurrencia se halla vinculada a la cualidad de interesado en el seno del procedimiento administrativo concreto; y, de modo correlativo, denomina a la segunda condición temporal, en cuanto exige, como presupuesto ineludible, que el procedimiento de referencia se encuentre en curso, esto es, efectivamente en tramitación.

Por tanto, cuando sendas exigencias concurren —el solicitante goza de la condición de interesado y el procedimiento está en trámite—, con carácter general, y sin hacer distinciones adicionales en su tenor literal, es de aplicación el art. 53 de la LPACAP, que reconoce de manera amplia y categórica a los interesados el derecho a acceder y obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos administrativos. Al amparo del citado precepto, el derecho de acceso y obtención de copia del expediente administrativo por parte de quienes ostentan la condición de interesados se configura, en términos dogmáticos, como una auténtica garantía procedimental, integrada en el contenido esencial del derecho de defensa, al presentar este derecho un carácter eminentemente instrumental, en la medida en que se concibe como *conditio sine qua non* para el ejercicio efectivo de la facultad de los interesados de formular alegaciones y de aportar documentos y otros elementos de juicio, tanto en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia (*ex art. 76 LPACAP*) como en el propio trámite de audiencia (*ex art. 82 LPACAP*).

Como oportunamente puso de relieve Fernández Ramos (2021), el derecho de acceso de los interesados reviste la naturaleza de un derecho estrictamente procedimental, con origen notablemente anterior al derecho de acceso a la información pública concebido en clave de derecho ciudadano, remontándose a las propias normas procedimentales decimonónicas, y alcanzando su definitiva positivación en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Para el autor, la formulación originaria de este derecho halla sus raíces en la Revolución de Septiembre de 1868, concretándose normativamente en el Decreto de 30 de noviembre de 1870, por el que se aprobó el Reglamento del Ministerio de la Gobernación (en sus arts. 65 y 67 estableció que, en los expedientes incoados a instancia de parte, quienes ostentasen tal condición tendrían derecho a informarse, a través del Registro General o del correspondiente a la sección y durante las horas de audiencia, del estado y curso del expediente). Esta previsión fue ulteriormente generalizada por el Real Decreto de 14 de septiembre de 1872 a la totalidad de los Ministerios, disponiendo su art. 8 que todas las dependencias administrativas habrían de responder, en el plazo de diez días, a quienes formularasen consultas

<sup>10</sup> Véase Severiano Fernández Ramos (2021), «El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos», *Revista Española de la Transparencia*, 12, págs. 25-46.

escritas acerca del estado de cualquier reclamación pendiente en dichas dependencias. Como se puede observar, este derecho no comportaba un acceso directo del interesado a la documentación obrante en el expediente, sino que se configuraba como un derecho a ser informado acerca de su tramitación. A partir de este estadio embrionario, la institución atravesó diversas modulaciones y reformulaciones normativas hasta su cristalización definitiva en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, configuración que sería sustancialmente mantenida —con leves variaciones— por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Conviene advertir que, tal y como desarrolla pormenorizadamente Pavel (2022), pese a la previsión expresa contemplada en el apartado primero de la disposición adicional primera de la LTBG, aun cuando se trata del acceso de los interesados a procedimientos en curso, no existe una posición pacífica ni en el plano doctrinal ni en el ámbito de los distintos órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública respecto de la articulación entre la legislación de procedimiento administrativo y la legislación de transparencia. La cuestión controvertida radica, en términos sustantivos, en determinar si la aplicación de la normativa procedimental administrativa desplaza íntegramente la operatividad de la legislación de transparencia, o si, por el contrario, esta última puede desempeñar una función complementaria o de refuerzo, también en relación con el acceso ejercitado por quienes ostentan la condición de interesados en un procedimiento en trámite, con la finalidad de garantizar la plena efectividad del derecho cualificado de acceso que les reconoce el art. 53.1 a) LPACAP. Desde una primera orientación interpretativa, sostenida por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y asumida igualmente por diversos Consejos autonómicos de transparencia, se rechaza la denominada técnica del «espiguo normativo». Conforme a esta tesis, el solicitante ha de optar de manera excluyente por uno de los dos bloques normativos: o bien accede en calidad de «ciudadano» al amparo de la LTBG, o bien actúa como «interesado» bajo la cobertura de la LPACAP, sin que resulte jurídicamente admisible una combinación selectiva de disposiciones pertenecientes a regímenes distintos en función de su mayor conveniencia. Frente a esta posición, otras autoridades —entre las que destaca la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña— postulan una concepción flexible y sistemáticamente integradora de ambos marcos normativos. Desde esta perspectiva, no existiría una incompatibilidad estructural entre la legislación procedimental y la de transparencia, sino la posibilidad de articularlas de manera complementaria, permitiendo al solicitante beneficiarse de aquellos aspectos más favorables previstos en cada régimen, siempre que no se vulnere la coherencia del sistema ni se desnaturalice la finalidad propia de cada normativa. En consecuencia, bajo esta segunda interpretación, nada impediría que los interesados en un procedimiento administrativo en curso, tras haber ejercitado el derecho reconocido en el art. 53.1 a) LPACAP, pudieran asimismo acogerse a las

garantías específicas contempladas en la LTBG, como, *i.e.*, la reclamación ante la autoridad de transparencia, como mecanismo adicional de tutela.

En este contexto adquiere singular relieve el estudio desarrollado por Pavel (2022) acerca de la articulación sistemática entre la LTBG y la LPACAP. A juicio del autor, es la DA 1ª LTBG la que establece el canon hermenéutico para la adecuada coordinación de los diversos regímenes jurídicos de acceso a la información pública, distinguiendo con nitidez dos planos diferenciados. De un lado, el acceso de los interesados a los procedimientos administrativos en curso. De otro, el acceso regulado por normas especiales, las cuales desplazan la aplicación de la LTBG, relegando a esta última a una función meramente supletoria, de acuerdo con lo previsto en su párrafo segundo. Sobre la base de esta arquitectura normativa, Pavel (2022) procede a examinar el funcionamiento de la clásica distinción entre ley general y ley especial, poniendo de relieve que la LPACAP, aun ostentando formalmente un carácter general, contiene en materia de acceso al expediente en tramitación una regulación materialmente específica<sup>11</sup>. Esta normación específica es, precisamente, la que, en virtud del apartado segundo de la DA 1ª LTBG, excluiría la aplicación de esta última en el ámbito del acceso a los procedimientos administrativos en curso. A partir de ello, el autor concluye que, conforme al diseño normativo vigente, la LPACAP actúa como *lex specialis* en lo relativo al acceso y copia al expediente administrativo en tramitación, mientras que la LTBG opera como *lex general* en materia de acceso a la información pública.

Para concluir el epígrafe, se revela de particular valor profundizar en el análisis de la razón subyacente que pudo haber impulsado al legislador a introducir la previsión contemplada en el apartado primero de la disposición adicional primera de la LTBG. Como expone la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la información pública de Cataluña en su Dictamen 7/2016, parece que la principal intención del legislador fue prevenir que el ejercicio del derecho de acceso a la información y la obtención de copias pudiera alterar el curso del procedimiento administrativo en tramitación. Para la Comisión uno de los motivos fundamentales detrás de la inclusión de esta disposición en la LTBG es el de evitar que la solicitud de acceso influya en la posición jurídica de los interesados en un procedimiento en curso o altere su tramitación —*v. gr.*, plazos establecidos—, o incluso afecte a la validez de la resolución final del procedimiento. Esta preocupación se acentúa en aquellos procedimientos cuya naturaleza implique decisiones de trascendencia o incluso sancionadoras, donde el derecho de acceso podría tener efectos directos en la instrucción, en la formulación de la resolución final o, incluso, en la ejecutividad de la misma. Por ello, la propia LPACAP establece, en su articulado, una serie de momentos procesales específicos en los cuales se

---

<sup>11</sup> En términos del autor: «el derecho de acceso regulado en la LPAC es un derecho específico de acceso, diferenciándose así del derecho general, que es el derecho de acceso de toda persona a la información pública».

permite la participación de los interesados en el procedimiento, restringiendo el ejercicio del derecho de acceso a aquellos momentos en los que no exista riesgo de interrumpir o alterar el desarrollo del proceso —entre estos momentos se incluyen los trámites de alegaciones o el trámite de audiencia, los cuales permiten a los interesados intervenir sin perturbar la integridad del procedimiento—.

Otra de las implicaciones que presenta la aplicación del apartado primero de la disposición adicional primera de la LTBG es la vertiente competencial. En procedimientos administrativos en curso, será el órgano competente para resolver el procedimiento principal el encargado de decidir sobre la concesión o denegación del acceso a la información solicitada. Este órgano tiene un conocimiento más exhaustivo del estado procesal y de los detalles específicos del expediente, lo que le confiere una capacidad de control superior y lo hace el más adecuado para garantizar que la resolución de la solicitud de acceso no afecte la correcta tramitación del procedimiento. La motivación de este sistema radica en la necesidad de que el órgano competente en la tramitación del procedimiento tenga en cuenta que la decisión sobre el acceso a la información podría tener implicaciones sobre la resolución final del procedimiento. En este sentido, el legislador parece haber querido proteger la eficacia de los procedimientos y garantizar que no se produzcan irregularidades que puedan cuestionar la validez de los actos administrativos adoptados. Es precisamente en este escenario que se justifica la existencia del apartado primero de la disposición adicional primera de la LTBG. La intervención del órgano competente en el procedimiento en curso para decidir sobre el acceso a la documentación no solo responde a una cuestión de control y conocimiento, sino también a un interés legítimo en preservar la integridad del procedimiento. Al limitar el acceso de los interesados a los momentos procesales pertinentes y dejar en manos del órgano responsable la decisión sobre su concesión, se busca evitar que el ejercicio de este derecho interfiera en el desarrollo del proceso administrativo. No obstante, esto no impide que las personas que no ostentan la condición de interesados puedan acceder a la información contenida en los procedimientos en tramitación, en base a la legislación de transparencia.

En definitiva, la razón de ser del apartado primero de la DA 1ª LTBG se vincula con un claro objetivo de preservar la funcionalidad y la eficacia del procedimiento administrativo, así como de garantizar la correcta tramitación de los expedientes sin que el ejercicio del derecho de acceso incida negativamente en la validez de los actos administrativos a adoptar. Este enfoque busca un equilibrio entre el derecho a la transparencia y la necesidad de asegurar que los procedimientos se desarrollen sin distorsiones que puedan comprometer su resolución final.

En la práctica, este escenario crea una dualidad normativa que puede dar lugar a situaciones de concurrencia de solicitudes de acceso sobre la misma información contenida en un expediente en tramitación, cuyas resoluciones deberán aplicarse bajo regímenes jurídicos distintos, dependiendo de si el solicitante ostenta o no la condición de interesado. Esta divergencia normativa podría dar lugar a resoluciones discrepantes, particularmente cuando sea necesario ponderar

la aplicación de los límites legales al acceso, lo cual introduce una posible complejidad en la tramitación de las solicitudes.

En el mismo sentido que las ideas expuestas, el ejercicio del derecho de acceso a la información sobre el estado de tramitación de un expediente y/o la obtención de copias de documentos contenidos en el mismo no podrá contravenir el principio de eficacia en el funcionamiento de los servicios públicos, ni podrá vulnerar el derecho a la intimidad de terceros implicados en el expediente.

Por tanto, siempre que quien solicita el acceso y/o las copias de expedientes urbanísticos en tramitación ostente la condición de interesado y no operen causas de inadmisión ni restricciones o limitaciones contenidas en la LTBG, estos derechos deberán ser concedidos por la Administración. Sin embargo, es imperativo realizar un análisis más detallado sobre quién ostenta tal condición de interesado, dado que, en algunos casos, es posible que cualquier ciudadano pueda ejercer la acción pública, lo que complica la delimitación de las fronteras entre los derechos de acceso del ciudadano común y los del interesado en el procedimiento; máxime cuando la LTBG efectúa una remisión expresa a la «normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo» y a la «normativa específica», de suerte que tal remisión no puede entenderse circunscrita de manera exclusiva a la LPACAP, sino que se proyecta igualmente sobre las normas especiales que disciplinan procedimientos administrativos y materias o sectores específicos, como acontece, singularmente, con la legislación sectorial urbanística.

#### IV. LA ACCIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA Y LA CONDICIÓN DE INTERESADO

Con carácter previo al análisis de la cuestión que constituye el objeto del presente epígrafe, se estima necesario efectuar una sucinta aproximación introductoria a la figura jurídica de la acción pública, a fin de delimitar sus contornos dogmáticos y funcionales como presupuesto para el ulterior desarrollo argumental.

Siguiendo a Táboas Bentanachs (2023), la acción pública urbanística se configura como una institución de legitimación extraordinaria que habilita a cualquier ciudadano, con independencia de la titularidad de un derecho subjetivo o de la concurrencia de un interés legítimo individualizado, para instar ante los órganos administrativos y jurisdiccionales la observancia de la legalidad urbanística y territorial. En la formulación del autor, la acción pública urbanística se configura como un instrumento de tutela objetiva del ordenamiento jurídico<sup>12</sup>, orientado primordialmente a la salvaguarda del interés general y al control ciuda-

<sup>12</sup> La naturaleza objetiva de la acción pública se puso ya de manifiesto por Cosculluela Montaner en 1973, quien señaló que se trataba de un aspecto no cuestionado por la doctrina, pues existe unanimidad en considerar que la legitimación se encuentra en el fin perseguido «sin consideración al grado de afectación o perjuicio» al individuo.

dano de la actividad urbanística de los poderes públicos. Desde una perspectiva dogmática, autores como Cosculluela Montaner (1973), Rego Blanco (2005)<sup>13</sup> o Táboas Bentanachs (2023) subrayan que esta figura constituye una excepción cualificada al modelo clásico de legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo, tradicionalmente anclado en la exigencia de un interés directo o legítimo, tal y como sucede en el procedimiento administrativo. Precisa Rego Blanco (2005) que la acción pública o acción popular se define como una «acción de titularidad universalmente reconocida» que no requiere de ninguna condición «desde una perspectiva procesal subjetiva», siendo, por ende, suficiente su reconocimiento *ex lege* para entender satisfechas las exigencias de legitimación. Tal excepcionalidad encuentra su fundamento, según Táboas Bentanachs (2023), en la naturaleza indisponible de los intereses protegidos por el derecho urbanístico —ordenación racional del territorio, uso sostenible del suelo y protección del medio ambiente urbano y territorial—, cuya tutela excede del ámbito de los intereses individuales para situarse en el plano de los intereses colectivos<sup>14</sup>. Sin embargo, para Cosculluela Montaner (1973) su fundamento se hallaría, esencialmente, en los fines especulativos que han guiado al urbanismo a lo largo de la historia. Si bien es cierto que para algunos autores parece claro el origen de la

<sup>13</sup> Véase Rego Blanco, María Dolores (2005), *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

<sup>14</sup> De acuerdo con los estudios de Táboas Bentanachs (2023), el origen de la acción pública urbanística se sitúa en el municipalismo histórico español (referido a la acción pública en términos generales y no limitada exclusivamente a la materia urbanística) y, en particular, en las fórmulas de acción popular administrativa vinculadas a la defensa de los bienes comunales y del régimen de autonomía local. Comparte criterio Rego Blanco (2005), quien sitúa el origen de la acción popular —en el derecho administrativo—, fundamentalmente, en tres sectores: el régimen local, el régimen electoral municipal y el régimen urbanístico. Así, recuerda Táboas Bentanachs (2023) que la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 ya reconocía a cualquier vecino la facultad de accionar en defensa de los intereses municipales, antecedente que se ve reforzado por el Estatuto Municipal de 9 de marzo de 1924, cuyos arts. 29 y 253 otorgaban acción a todos los habitantes del término municipal para impugnar acuerdos ilegítimos de los ayuntamientos, incluso en ausencia de una lesión individualizada de derechos. En la misma línea, el art. 234 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935. Sobre este sustrato histórico se proyecta, según el autor, el reconocimiento expreso de la acción pública en el ámbito urbanístico, que se produce de manera paradigmática con la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956. En particular, Táboas Bentanachs (2023) subraya el carácter «sobresalientemente llamativo» del art. 223 de dicha norma, en la medida en que proclamó el carácter público de la acción para exigir la observancia de la legislación urbanística y de los planes de ordenación urbana en un contexto normativo todavía dominado por una concepción restrictiva de la legitimación procesal, inmediatamente anterior a la aprobación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956. Esta opción legislativa se mantuvo y consolidó en las sucesivas normas urbanísticas estatales hasta el hoy vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (véanse los arts. 5 y 62).

institución, para otros, como Baño León (2023)<sup>15</sup>, «la razón de ser de la acción popular urbanística está envuelta en un halo de misterio», puesto que la doctrina no ha logrado ofrecer una explicación convincente.

Al amparo del art. 4.1 de la LPACAP se permite reconocer la condición de interesado a quien «cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva» y a los que «sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte».

Cabe preguntarse si el ejercicio por cualquier ciudadano de la acción pública en materia urbanística le otorga *per se* la condición de interesado. Sobre este asunto puede consultarse la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 0130/2018, de 25 de septiembre de 2018<sup>16</sup>, en la que, haciendo un repaso somero a la jurisprudencia dictada en la materia, se declara que el reconocimiento de la acción pública en materia urbanística conlleva que se pueda reconocer un interés legítimo y directo a cualquier ciudadano por el mero hecho de que pretenda ejercer un control de la legalidad (véanse SSTs de 16 de marzo de 1982, 28 de noviembre de 1983, 11 de octubre de 1994, 24 de enero de 2000 y 12 de abril de 2012, todas ellas citadas en el Informe 5/2020, de 19 de octubre, del Consejo de Transparencia de Aragón, relativo al acceso a la información de expedientes urbanísticos). *Id est*, en materia urbanística, cualquier ciudadano tiene derecho a solicitar y obtener acceso y copias de los expedientes, en ejercicio de la acción pública; no obstante, a fecha actual no se han hallado pronunciamientos respecto a si el reconocimiento de un interés legítimo y directo por el mero ejercicio de la acción pública confiere la condición de interesado en el procedimiento, y, en consecuencia, un régimen cualificado de derechos, ampliándose su derecho de acceso y copias a los expedientes no concluidos.

En una primera aproximación cabría sostener la hipótesis de que todo ciudadano que ejercita la acción pública —en cuanto instituto jurídico que habilita al control de la legalidad sin necesidad de acreditar una afección individualizada—, en su condición de titular de un interés legítimo y directo, ostenta la cualidad de interesado a los efectos del procedimiento administrativo correspondiente. Desde esta premisa, en los procedimientos en curso le sería aplicable el derecho cualificado de acceso reconocido en el art. 53.1 a) LPACAP, con todas las consecuencias jurídicas inherentes a tal estatuto subjetivo. La *ratio* de esta construcción residiría en evitar una equiparación material entre quien actúa al amparo de la acción pública —institución que el legislador ha querido

<sup>15</sup> Baño León, José María (2023), «La acción popular urbanística: origen y crítica de una figura controvertida», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 226, págs. 11-26.

<sup>16</sup> Véase también el Informe núm. 5/2020, de 19 de octubre, del Consejo de Transparencia de Aragón emitido a solicitud de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Manzanera, relativo al acceso a la información de expedientes urbanísticos.

dotar de un plus de legitimación y de participación en determinados sectores del ordenamiento— y el ciudadano que, en ámbitos en los que no se reconoce esta figura, solicita el acceso a expedientes en tramitación sin ostentar la condición de interesado. De no reconocerse aquella cualidad, el primero quedaría reconducido, al igual que el segundo, al régimen general de la legislación de transparencia, lo que podría vaciar o privar de contenido diferencial la propia institución de la acción pública y desdibujar su función de garantía reforzada de la legalidad objetiva.

La cuestión examinada admite, desde una perspectiva dogmática rigurosa, una doble construcción argumental a la luz del TRLS 2015, la LPACAP, la LTBG, así como de los pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Supremo y de los criterios interpretativos sostenidos por las autoridades en materia de transparencia.

De un lado, la tesis afirmativa, sobre la que se podría defender la acción pública como título atributivo de la condición de interesado. Esta primera línea argumental permitiría sostener que el ejercicio de la acción pública en materia urbanística integra, por sí mismo, el presupuesto subjetivo exigido por el art. 4 LPACAP para ostentar la condición de interesado en el procedimiento administrativo. En efecto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha perfilado una noción amplia y material del interés legítimo, admitiendo que, en determinados sectores —singularmente el urbanístico—, la defensa de la legalidad objetiva constituye un interés jurídicamente tutelado suficiente para fundamentar la legitimación activa. La acción pública prevista en el TRLS 2015 no opera como una mera habilitación procesal abstracta, sino como un instrumento normativamente configurado para canalizar la participación ciudadana en el control de la legalidad urbanística, donde se incluye el acceso a la información. Si el art. 4 b) LPACAP permite ser interesado a quienes tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte, y si el legislador sectorial ha elevado el interés en la legalidad urbanística a categoría jurídicamente relevante, cabría sostener que el ciudadano que ejercita la acción pública ostenta un interés legítimo *ex lege* que lo sitúa en la posición jurídica propia del interesado. Menos dudas parece suscitar la letra c) del citado precepto, cuando quienes en ejercicio de la acción pública solicitan el acceso o la copia de la documentación obrante en el expediente administrativo y, además, se personan en el expediente. Desde una interpretación sistemática del ordenamiento, los defensores de esta tesis podrían alegar que resultaría difícilmente conciliable reconocer al ciudadano legitimación plena para impugnar actos urbanísticos —tanto en vía administrativa como jurisdiccional— y, simultáneamente, negarle el derecho cualificado del art. 53.1 a) LPACAP en relación al acceso al expediente en la fase de tramitación. Asimismo, una lectura conforme al principio *pro actione* y al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (*ex art. 24 CE*) reforzaría esta conclusión.

De otro, la tesis negativa, basada en la distinción entre legitimación impugnatoria y posición procedimental. Frente a la anterior construcción, cabe articular una tesis restrictiva que niega que el ejercicio de la acción pública comporte automáticamente la condición de interesado en el procedimiento administrativo. En primer término, debe subrayarse la diferencia conceptual entre legitimación procesal y estatuto procedimental. El art. 4 b) LPACAP exige que la resolución administrativa pueda afectar derechos o intereses del sujeto; la acción pública, por el contrario, constituye una habilitación legal para instar el control de la legalidad, pero, bajo este prisma, no presupondría la existencia de un derecho subjetivo propio ni una afectación individualizada. A mayor abundamiento, el art. 4 c) LPACAP exige, de manera acumulativa, no solo que los intereses legítimos —individuales o colectivos— puedan resultar afectados por la resolución, sino también que quienes los ostenten se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva. Este inciso introduce un requisito adicional de naturaleza procedimental que, bajo esta tesis, impediría identificar sin más la titularidad abstracta de un interés legítimo con la adquisición automática de la condición de interesado. Aun cuando se admitiera que la acción pública prevista en el TRLS 2015 integra un interés legítimo *ex lege*, la condición de interesado no surgiría *ope legis*, sino únicamente tras el acto formal de personación. En ausencia de tal personación, el titular de la acción pública permanecería extramuros del procedimiento, sin que pudiera predicarse a su favor el estatuto cualificado del art. 53 LPACAP. Desde esta óptica, la acción pública ampliaría el círculo de sujetos legitimados para impugnar, pero no alteraría la estructura subjetiva del procedimiento administrativo ni redefiniría el concepto general de interesado. En segundo término, quienes acogieran esta hipótesis podrían añadir que la arquitectura normativa vigente parece descansar en una diferenciación estructural entre el régimen de acceso propio del interesado —artículo 53 LPACAP— y el régimen general de acceso a la información pública —LTBG—. La acción pública no desdibujaría necesariamente esta dualidad: el ciudadano —tercero no interesado— podría impugnar el acto administrativo al amparo del TRLS 2015 y, paralelamente, solicitar el acceso a la información mediante la legislación de transparencia, sometiéndose al sistema de límites y ponderaciones que esta contempla. En definitiva, la tesis negativa distinguiría con nitidez entre el plano de la legitimación impugnatoria —ampliado por la acción pública— y el plano de la posición procedimental —regulado por el art. 4 LPACAP—, pese a que en este último aspecto, sus detractores podrían alegar que la propia acción pública urbanística incluye *per se* el acceso a los documentos e información obrantes en poder de la Administración.

La resolución del dilema planteado dependerá, en última instancia, del peso que se otorgue a la dimensión funcional de la acción pública como mecanismo de garantía de la legalidad objetiva, frente a la necesidad de mantener la diferencia-

ción conceptual entre legitimación para impugnar y condición de interesado en el procedimiento administrativo.

## V. LA ACCIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA NO CONSTITUYE UN RÉGIMEN ESPECÍFICO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN A LOS EFECTOS DE LA DA 1ª LTBG

La Sentencia del Tribunal Supremo 1575/2022, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 28 de noviembre de 2022 —rec. 3190/2021—, resuelve la controversia centrada en interpretar el apartado segundo de la DA 1ª LTBG, en relación con el art. 62 TRLS 2015 relativo a la acción pública, a fin de determinar si dicho precepto constituye, o no, un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de Transparencia.

Como señala el Alto Tribunal en el fundamento de derecho segundo, ha de partirse de que la LTBG, por lo que respecta al acceso a la información pública, se constituye como la normativa básica transversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas<sup>17</sup>. Conforme a

<sup>17</sup> En remisión a la Sentencia del Tribunal Supremo 748/2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), de 11 de junio de 2020 (recurso 577/2019), citada en la posterior Sentencia del Tribunal Supremo 312/2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), de 10 de marzo de 2022 (recurso 3382/2020), ya se afirmó que: «[...] las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la LTBG. Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse». En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo 1565/2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), de 19 de noviembre de 2020 (recurso 4614/2019), la Sentencia del Tribunal Supremo 1817 bis/2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), de 29 de diciembre de 2020 (recurso 7045/2019) o, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo 314/2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), de 8 de marzo de 2021 (recurso 1975/2020). Más recientemente, la Sentencia del Tribunal Supremo 311/2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), de 10 de marzo de 2022 (recurso 148/2021), en su FJ 8.º, añadió que: «[...] Cuando la disposición adicional primera apartado segundo de la

la consolidada doctrina jurisprudencial, el Tribunal Supremo concluye que la acción pública urbanística, lejos de constituir un régimen separado y diferente al fijado en la Ley de transparencia, reafirma lo dispuesto en la misma en cuanto permite el acceso a la información en poder de las Administraciones públicas y la obtención de copia de las disposiciones o actos adoptados. El hecho de poder acceder a cierta información respecto de los procedimientos en curso como consecuencia del ejercicio de la acción pública en materia urbanística no impide ni excluye la posibilidad de solicitar información pública obrante en la Administración respecto de procedimientos ya concluidos ni, por lo tanto, limita ni condiciona la posibilidad de acceder a la información pública por la vía de la legislación de transparencia<sup>18</sup>. Así ha de interpretarse, atendiendo al criterio del Tribunal Supremo en ejercicio de su función nomofiláctica, la previsión contenida en el art. 53.1.a) LPACAP referida a los procedimientos en curso que se rigen por la normativa propia de cada procedimiento administrativo. En otras palabras, cualquier ciudadano tiene reconocido legalmente el derecho a ejercer la acción pública urbanística (*ex arts. 5 y 62 TRLS 2015*), dentro de la cual se incluye la solicitud de acceso y obtención de copias de expedientes urbanísticos, tanto conclusos como en curso de tramitación, no suponiendo un régimen específico de los previstos en el apartado segundo de la DA 1ª LTBG, si bien queda en el aire si ello supone el reconocimiento de la condición de interesado a los efectos de conocer si sería de aplicación lo dispuesto en el apartado primero de la citada disposición y, por ende, el régimen jurídico aplicable a tal solicitud<sup>19</sup>.

---

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

<sup>18</sup> Dada la abstracción y la generalidad de las palabras del Tribunal Supremo, tanto la tesis positiva como negativa, presentadas en el epígrafe cuarto del presente trabajo, tendrían cabida.

<sup>19</sup> Así se desprende de la Sentencia del Tribunal Supremo 1575/2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), de 28 de noviembre de 2022 (recurso 3190/2021), de la que se pueden extraer dos conclusiones esenciales: i) la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ampara la solicitud de información pública en todo procedimiento administrativo, ya se halle en curso de tramitación o concluso; ii) habrá que esperar para conocer si los ciudadanos que ejercen la acción pública —no solo en urbanismo, sino en cualesquiera de los ámbitos normativos sectoriales que la reconocen, *i.e.*, medioambiente o costas— ostentan la condición de interesados reconocida en el art. 4 de la LPACAP y, por ende, les son de aplicación los derechos de su art. 53, entre los que se

## VI. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO

### 1. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO EN EL MARCO DE LA LTBG

No obstante lo señalado *ut supra*, el derecho de acceso que le asiste a cualquier persona no es indeterminado, sino que está sujeto a límites, posibilitando el art. 14.1 LTBG el acceso limitado a la información solicitada cuando acceder a ella suponga un perjuicio para extremos tales como la seguridad nacional, la defensa, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control o, *inter alia*, la protección del medio ambiente.

### 2. LÍMITES DEL ACCESO EN BASE AL DERECHO DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Es la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales —en lo sucesivo, LOPDP—, la que establece de manera exhaustiva el régimen jurídico aplicable a los datos personales objeto de protección, circunscribiendo su ámbito subjetivo exclusivamente a las personas físicas.

En lo que respecta a las personas jurídicas, no resulta de aplicación el referido régimen de protección (*ex art. 1 Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE —en lo sucesivo, RGPD—*), sin perjuicio de que, cuando los datos relativos a aquellas contengan referencias identificativas de personas físicas, pueda operar la protección en favor de estas, en los términos previstos en la LOPDP. Debe, sin embargo, efectuarse una salvedad respecto de determinados datos personales vinculados a la representación de personas jurídicas, en particular aquellos que consten inscritos en el Registro Mercantil y hayan sido objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Registro Mercantil* (*ex art. 2 LOPDP*), ya que, por tener carácter público, no se requiere su disociación<sup>20</sup>.

No obstante lo anterior, que ostente la condición de interesado no significa que pueda tener acceso a la información completa del expediente, pues hay que tener en cuenta el art. 5.1 LOPDP, de conformidad con el art. 5.1 f) RGPD, que establece, para la Administración en este caso, el deber de confidencialidad

---

encuentra el derecho a acceder y a obtener copia de los documentos obrantes en los procedimientos.

<sup>20</sup> Véase el Informe jurídico 194/2017, de 11 de julio, de la Agencia Española de Protección de Datos.

tratando los datos personales de tal manera que se garantice la seguridad adecuada de estos.

Así, pese a que el particular ostente la condición de interesado y, por tanto, tenga derecho de acceso al expediente, no podrá tener acceso a los datos personales que aparezcan en el seno de aquel, puesto que los datos personales que obran en el expediente no pertenecen al mismo interesado que pretende acceder a él y, por tanto, la Administración, como responsable de aquellos datos, tiene el deber de confidencialidad.

De conformidad con el art. 13.1 LOPDP, el derecho de acceso de la persona afectada se ejercerá de acuerdo con lo establecido en el art. 15 RGPD. *A fortiori*, si el derecho de acceso fuere concedido, se atenderá al art. 15 LTBG, y al resto del ordenamiento jurídico, donde se establecen limitaciones en lo que a la protección de datos se refiere.

El art. 15 LTBG contiene, con vocación de completitud, el marco jurídico regulador de las relaciones entre transparencia de la actividad pública y derecho a la protección de datos de carácter personal, integrando en una sola regulación las exigencias derivadas del texto constitucional (en el que ambas instituciones encuentran su fundamento último), así como del acervo comunitario en la materia. Sentado lo anterior, y a la luz del tenor de sendos preceptos, resulta posible afirmar que el legislador ha venido a establecer diferentes grados o niveles de protección de los datos de carácter personal, en función del régimen aplicable a los mismos, distinguiendo entre: i) datos de carácter personal especialmente protegidos (*ex art. 15.1 LTBG*, en relación con el art. 7 LOPDP); ii) otros datos de carácter personal —carentes de una especial protección— (*ex art. 15.3 LTBG*, en relación con los criterios que puedan adoptarse conforme a lo previsto en la DA 5ª del mismo texto legal), y iii) datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano (*ex art. 15.2 LTBG*)<sup>21</sup>. No obstante lo señalado en los apartados primero a tercero del citado art. 15 no resulta de aplicación si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas (*ex art. 15.4 LTBG*).

## VII. CONCLUSIONES

PRIMERA. El régimen jurídico aplicable al derecho de acceso y obtención de copias de la documentación administrativa no es uniforme, sino que varía en función de dos variables determinantes: de un lado, la condición subjetiva

<sup>21</sup> Lo cierto es que dicha formulación supone, *de facto*, el reconocimiento implícito de la exigencia de una previa ponderación entre los intereses concurrentes, que bien hubiera podido subsumirse en los supuestos del art. 15.3, párrafo segundo, como entendió la Agencia Española de Protección de Datos en su Informe jurídico 2012-0203, de 5 de junio.

del solicitante, esto es, si ostenta o no la condición de interesado en el procedimiento administrativo; y, de otro, la variable temporal, referida al estado del procedimiento, distinguiéndose entre procedimientos administrativos en curso y procedimientos ya concluidos. La adecuada identificación de estas dos variables resulta esencial para determinar la normativa aplicable y el alcance del derecho de acceso.

SEGUNDA. Las solicitudes de acceso a la información contenida en procedimientos administrativos en tramitación formuladas por quienes ostenten la condición de interesados deben tramitarse y resolverse en el marco del propio procedimiento administrativo correspondiente, conforme a su normativa específica y por el órgano competente para su instrucción y resolución. Por el contrario, cuando el solicitante no ostente la condición de interesado, la solicitud deberá resolverse conforme al régimen establecido en la legislación de transparencia, siendo competente el órgano previsto en la LTBG. En estos supuestos, si las solicitudes se presentan ante unidades o servicios de información o transparencia y se constata la concurrencia de la condición de interesado, aquellas deberán ser derivadas al órgano responsable del procedimiento afectado.

TERCERA. El régimen jurídico aplicable al derecho de acceso a la información pública no viene determinado por la invocación formal de la LPACAP o de la LTBG ni por la denominación empleada por el solicitante en su petición, sino por la concurrencia de los presupuestos materiales que definen cada régimen, en particular la condición de interesado y el estado de tramitación del procedimiento administrativo. En consecuencia, corresponde a la Administración recalificar jurídicamente la solicitud y tramitarla conforme al régimen normativo procedente, con independencia del cauce formal inicialmente utilizado por el solicitante.

CUARTA. La aplicación del régimen de acceso previsto en la legislación de procedimiento administrativo no puede suponer, en ningún caso, que los interesados vean reconocido un derecho de acceso materialmente inferior al que les garantizaría la legislación de transparencia. Antes al contrario, el derecho de acceso de los interesados se configura como una garantía procedimental integrada en el contenido esencial del derecho de defensa, amparado por el art. 24 de la Constitución española, lo que justifica una interpretación cualitativamente reforzada de dicho derecho en atención a la especial intensidad de su interés legítimo y a su función instrumental en el seno del procedimiento administrativo.

QUINTA. La principal justificación material de la dualidad de regímenes de acceso establecida por la disposición adicional primera de la LTBG radica en la necesidad de preservar la funcionalidad, la integridad y la eficacia del procedimiento administrativo en curso. La atribución de la competencia para resolver las solicitudes de acceso formuladas por interesados al órgano responsable de la tramitación del procedimiento responde a la finalidad de evitar que el ejercicio

del derecho de acceso pueda interferir indebidamente en su desarrollo, alterar los equilibrios procedimentales o comprometer la validez de la resolución final.

SEXTA. El ejercicio de la acción pública urbanística constituye un título de legitimación extraordinaria que puede determinar la adquisición de la condición de interesado en el procedimiento administrativo, aun en ausencia de un interés legítimo individualizado *stricto sensu*. En virtud de esta acción, cualquier ciudadano queda habilitado para instar el control de la legalidad urbanística y, en consecuencia, para acceder a la documentación de los expedientes urbanísticos, incluso cuando estos se encuentren en tramitación. A fecha actual no se ha hallado pronunciamiento sobre si le resultaría de aplicación el régimen reforzado de derechos previsto en la legislación de procedimiento administrativo, sin perjuicio de la aplicación complementaria de la legislación de transparencia, o las disposiciones normativas dictadas en materia de transparencia.

SÉPTIMA. El reconocimiento de la condición de interesado no comporta la existencia de un derecho de acceso incondicionado o ilimitado a la totalidad del expediente administrativo. El acceso a la información continúa sujeto a los límites derivados de la protección de datos personales, del deber de confidencialidad, del principio de eficacia administrativa y de las restantes restricciones previstas en la LTBG y en el resto del ordenamiento jurídico, debiendo ponderarse en cada caso la procedencia del acceso íntegro, parcial o previo a la disociación de los datos personales afectados.

