



Resolución 162/2022, de 13 de septiembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-299/2021 / reclamación frente a la Resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Soria, de 23 de junio de 2021, adoptada a la vista de la solicitud de acceso a la información pública presentada por D. XXX con fecha 16 de junio de 2021

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 16 de junio de 2021, tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Soria una solicitud de información pública dirigida a esta Entidad local por D. XXX. El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“(…) *SOLICITA:*

Que el Ayuntamiento de Soria expida y ponga a su disposición toda la documentación existente, registrada o no, en relación con la ordenación urbanística del Cerro de los Moros, y particularmente los siguientes documentos:

1º.- Solicitud presentada en el Registro General del Ayuntamiento de modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Soria presentada en cualquier fecha por la XXX.

2º.- Informes oficiales que se hayan emitido por cualquiera de los Servicios del Ayuntamiento sobre la propuesta de Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Soria presentada en diciembre de 2019 o en cualquier otro momento por la XXX.

3.- Informe en que se diga si en esa modificación hay alguna cuantificación del coste de urbanización, y si la hay que se diga cuál es el coste, y si el mismo ha sido previsto o comprobado por los servicios técnicos.

4.- Actas de todas las reuniones mantenidas con la anterior Sociedad promotora en que se haya tratado sobre la Modificación del PGOU presentada, con indicación expresa de los participantes y su representatividad.



5.- *Certificación con relación expresa de los participantes en las dichas reuniones y si asistían en calidad de técnico, jurídico, político o empresario y a qué sociedad o institución representaban.*

6. *Certificación con indicación del lugar concreto en que se han celebrado las anteriores reuniones.*

7.- *Petición o peticiones registradas por la sociedad promotora que exijan a este ayuntamiento responsabilidad patrimonial en algún sentido, bien en dinero, bien en especie.*

8.- *Escritos de la Sociedad promotora sobre posible iniciación por ella misma del procedimiento de información pública del expediente, y, en caso de que existan, escritos de contestación o certificación de silencio negativo.*

9.- *Informe de viabilidad económica de la Unidad, que tienen que demostrar los impulsores del desarrollo y de la urbanización. Y el correspondiente informe sobre el tema por los servicios técnicos municipales.*

10.- *Posibles informes técnicos que señalen los plazos de urbanización, pautas de actuación y el engarce del Proyecto, con los sistemas generales a los que tienen que contribuir.*

11.- *Documentos que demuestren si los propietarios actuales del suelo han presentado las escrituras de compra y si han pagado la llamada plusvalía municipal.*

12.- *Las actas de todas las Comisiones informativas en que se haya tratado el tema.*

13.- *Documento que acredite que existe demanda de vivienda colectiva para admitir un cambio de edificación, conforme exigen la Ley Autonómica 5/1999.*

14.- *Todos los informes de los servicios municipales técnicos y/o jurídicos, incluida la Secretaría del Ayuntamiento, que se emitieran sobre el Convenio Urbanístico de fecha 22 de julio de 2004 suscrito por el Ayuntamiento de Soria y la XXX.”.*

Segundo.- Con fecha 23 de junio de 2021, el Alcalde de Soria adoptó una Resolución en cuya parte dispositiva se decidió lo siguiente a la vista de la petición de información referida en el expositivo anterior:

“Primero. Conceder a D. XXX el acceso al expediente 16377/2019, de modificación puntual nº 27 del Plan general de Ordenación Urbana en el sector SUD-D4, denominado «Cerro de los Moros», previa disociación de los datos de carácter personal que obran en el expediente.



El acceso al resto de documentación solicitada se inadmite, conforme a lo dispuesto en el art. 18 de la Ley 9/2013, por tratarse de documentación inexistente (apartados 4, 5, 6 y 11), tener carácter auxiliar o de apoyo (apartado 12), o ser necesaria una reelaboración de la misma (certificado de inexistencia).

Se autoriza asimismo el acceso a los informes emitidos en relación con el convenio suscrito entre este Ayuntamiento y la Sociedad XXX., indicándose, en este punto, de acuerdo con el informe de Secretaría que previo al citado Convenio no se emitió informe de Secretaría porque la normativa, en ese momento, no lo exigía: el art. 4 del R.D. 1174/1987 no era aplicable (se refiere a los informes de fiscalización del Interventor, no del Secretario), el art. 3 del mismo R. D. 1174/1987 no lo exigía (como hoy si exige el art. 3 del R.D. 128/2018) y el art. 47.II) de la Ley 7/1985 tampoco era aplicable (se refiere al quórum reforzado exigible para la aprobación de instrumentos de planeamiento general, no para la aprobación de Convenios urbanísticos)”.

Esta Resolución fue notificada correctamente al solicitante con fecha 9 de julio de 2021.

Tercero.- Con fecha 10 de julio de 2021, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente a la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Soria indicada en el expositivo anterior.

Cuarto.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de Soria poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 1 de octubre de 2021, se recibió un informe del Alcalde del Ayuntamiento de Soria, en el cual se pone de manifiesto lo siguiente:

“(…) 1º.- En su reclamación ante el CTCyL, D. XXX indica que se le ha concedido el acceso a 2 de los 14 documentos solicitados.

La documentación que solicitaba D. XXX se refiere a dos expedientes, uno en trámite y otro del año 2004. El expediente en trámite es la modificación puntual nº 27 del Plan general, expediente 16377/2019. En cuanto al expediente del año 2004, es el relativo al Convenio urbanístico suscrito con la sociedad «XXX.», que ha sido escaneado e incorporado al expediente 22617/2020.

(…)

2º.- El art. 13 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, establece que «Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de



alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.»

Es decir, el derecho a acceder a la información se refiere a documentos, en cualquier formato, que obren en poder de la Administración. Que «obren» significa que existan, que no sea necesario elaborarlos o reelaborarlos.

El reclamante está en su legítimo derecho en considerar que tanto en el expediente de modificación puntual del PGOU, como en el del Convenio urbanístico suscrito en el año 2004 deben, o debieron, contar con más documentos, informes, etc. Pero eso podrá ser objeto de otro expediente, en su caso. En un expediente de acceso a la información se ha de proporcionar el acceso a lo que hay, a la documentación existente, no a la que el solicitante considere, acertadamente o no, que debiera contar.

3º.- Pues bien, en la Resolución de Alcaldía de 23 de junio se concede el acceso al expediente 16377/2019, de modificación puntual nº 27 del PGOU, íntegramente, con la sola limitación de disociar los datos personales contenidos en el mismo. La autorización va más allá de lo que el propio reclamante había solicitado, pues la solicitud se refería a documentos concretos del expediente, y no al expediente en sí.

Al examinar el citado expediente al que se concedió acceso, el solicitante pudo comprobar:

- Que consta la solicitud registrada a la que se refiere el apartado 1 de la solicitud.*
- Que consta igualmente en el expediente el inicio de la información pública sustitutoria, instado por la empresa promotora de la modificación puntual (apartado 8).*
- Que no constan en el expediente los informes y documentos a los que se refieren los apartados 2, 3, 9, 10 y 13, por lo que no puede accederse a ellos. Con un matiz respecto del apartado 3: en este punto, lo que está requiriendo el solicitante, realmente, no es el acceso a un informe, sino que se emita un informe nuevo, lo cual no tiene cabida en el derecho a acceder a la información (se tiene derecho a acceder a los informes existentes, no a que se elabore ex novo un informe).*
- Que no constan en el expediente las actas de las Comisiones Informativas en las que se ha tratado el asunto (apartado 12), porque, al no haberse dictaminado nada en ellas, se trata de actuaciones preparatorias o de apoyo, que no pueden ser objeto del acceso a la información (Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 14 de noviembre de 2018).*



- *Que no constan tampoco las actas de las reuniones mantenidas con la empresa promotora (apartados 4, 5 y 6), porque nada obliga a levantar acta de dichas reuniones, porque simplemente, no se levantaron. En las Administraciones, existe la obligación de levantar acta de las sesiones celebradas por órganos colegiados (art. 18 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector Público), no de cualquier reunión que se celebre con interlocutores públicos o privados.*

4º.- *Sería objeto de un expediente distinto la solicitud, por la empresa promotora, de indemnización por responsabilidad patrimonial (apartado 7), pero no consta en las dependencias municipales dicha solicitud.*

5º.- *De igual manera, la acreditación por la promotora de la titularidad de las parcelas (apartado 11) no ha de realizarse al presentar la modificación puntual del PGOU (cualquier ciudadano puede plantearla, sea o no propietario de terrenos en el sector, arts. 149, 167 y 169 y ss. del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en adelante RUCyL), sino al presentar, en su caso, el Proyecto de Actuación (en realidad, lo que se ha de presentar no son las escrituras de adquisición que requiere el reclamante, sino la inscripción registral, art. 241.c) del RUCyL), por lo que no constan tales escrituras en el expediente 16377/2019. En cuanto a si se han presentado para la liquidación del Impuesto sobre el Incremento sobre el valor de los terrenos de naturaleza urbana, efectuada consulta al departamento de Gestión Tributaria, me indican que no constan tampoco en el mismo las indicadas escrituras, ya que al no poseer a efectos tributarios los terrenos el carácter de urbanos, en tanto exista la ordenación detallada, no procede la liquidación del referido impuesto.*

6º.- *En cuanto al expediente del Convenio urbanístico con la sociedad «XXX», no constan informes técnicos o jurídicos (apartado 14). Sí se emitió posteriormente un informe de Letrado, sobre la nulidad o no del acuerdo que lo aprobó, del cual se dio acceso al solicitante.*

7º.- *No procede la emisión de certificado negativo de inexistencia de documentos, porque ello implica la elaboración de un documento, no el acceso a los existentes.*

8º.- *En definitiva: al solicitante se le ha concedido, con la mayor amplitud e inmediatez, el acceso a la documentación que consta en las dependencias municipales, que es lo que establece la normativa, no lo que el solicitante considera, con mejor o peor criterio, que debería constar. Se entiende en consecuencia, que la Resolución de Alcaldía de 23 de junio de 2021 es ajustada a Derecho.*

Conclusión



Se considera ajustada a Derecho la Resolución de Alcaldía de fecha 23 de junio de 2021, sobre la solicitud de acceso a la información planteada por D. XXX, ya que al solicitante se le ha concedido el acceso a la documentación obrante en las dependencias municipales, no a la que considera que debería constar”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.



En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello, puesto que su autor es la misma persona que se dirigió en solicitud de información pública al Ayuntamiento de Soria.

Cuarto.- En cuanto al tiempo y forma de presentación de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

“La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”.

En este supuesto, considerando que el objeto de la impugnación es la Resolución de la Alcaldía de 23 de junio de 2021, la cual fue notificada correctamente al solicitante con fecha 9 de julio de 2021, y que la reclamación fue formulada ante esta Comisión el día 10 de julio del mismo año, se puede concluir que esta última fue presentada dentro del plazo legalmente establecido.

Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, hay que tener en cuenta que la información solicitada está relacionada con una actividad desarrollada por el Ayuntamiento de Soria en el ejercicio de sus competencias en materia urbanística.

Se trata de información, identificada en catorce puntos, que debe considerarse, en principio, como información pública, en los términos previstos en el artículo 13 de la LTAIBG, precepto en el que se define esta como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*. Además, a la vista de la información solicitada, debemos tener en consideración que el artículo 141.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, establece las posibles causas de denegación de este tipo de información, si bien, ello no implica que el acceso a la información urbanística se encuentre fuera del ámbito de aplicación de LTAIBG.

En este sentido, debemos partir de lo dispuesto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG, donde se dispone lo que a continuación se señala:

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



Como se ha indicado, entre otras, en las Resoluciones de la Comisión de Transparencia 41/2019 (expte. de reclamación CT-0240/2018), 98/2020, de 15 de mayo (expte. de reclamación CT176/2019), 122/2020, de 5 de junio (expte. de reclamación CT-119/2019), y 131/2022, de 21 de junio (expte. de reclamación CT-86/2022), el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre, ya expresaba al respecto lo siguiente:

“(...) IV. La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.

En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso, etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria (...).”

Con todo, se puede concluir que el acceso a la información urbanística no constituye un régimen de acceso específico a la información, puesto que no existe en este ámbito una regulación especial del derecho de acceso a la información pública en el sentido previsto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG y, en cualquier caso, esta última siempre sería aplicable con carácter supletorio.

Se habría de exceptuar de lo anterior la consulta urbanística regulada en los artículos 146 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, y 426 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo, con relación al derecho que toda persona física o jurídica tiene a que el Ayuntamiento correspondiente le informe por



escrito del régimen urbanístico aplicable a un terreno concreto, o bien al sector, unidad de actuación o ámbito de planeamiento o gestión urbanística equivalente en que se encuentre incluido. La solicitud de esta información debe ser contestada, por imponerlo así los preceptos señalados, a través de una certificación, es decir, de un documento nuevo que no puede ser considerado “información pública” en el sentido definido en el citado artículo 13 de la LTAIB.

Sin perjuicio de lo anterior, en el ámbito urbanístico se debe tener presente que existe un reconocimiento legal de la acción pública (artículos 62 del Real Decreto Legislativo 7/2005, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, y 150 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León) que exigiría reconocer el derecho a acceder a documentos integrantes de expedientes urbanísticos. En este sentido, el reconocimiento de la acción pública en un concreto ámbito material alcanza al acceso a la información contenida en un expediente administrativo referido a ese ámbito, tal y como ha reconocido expresamente el Tribunal Supremo, entre otras, en sus sentencias de 11 de octubre de 1994 y 12 de abril de 2012, al señalar lo siguiente: “... *hay que admitir que si se reconoce a la totalidad de los ciudadanos la acción pública para exigir el cumplimiento de la legalidad en dichas materias sin exigirles legitimación alguna, no puede privárseles de los medios necesarios, como es el acceso a la información, aunque no promuevan ni se personen en el procedimiento, ya que de lo contrario se desvirtúa su finalidad*”.

En todo caso, incluso sin acudir a la acción pública en el ámbito urbanístico, se puede afirmar que, en principio, el acceso a la información integrante de un expediente de modificación del planeamiento urbanístico o de celebración de un convenio urbanístico, encuentra amparo en la regulación contenida en la LTAIBG.

Sexto.- Ahora bien, la falta de acceso a la mayor parte de la información solicitada que motiva esta reclamación se fundamenta por el Ayuntamiento de Soria en la Resolución impugnada en que tal información no existe. En efecto, en el informe remitido a esta Comisión de Transparencia por aquella Entidad Local se señala que para atender la petición de información presentada se dio acceso al reclamante al expediente de modificación puntual núm. 27 del Plan General de Ordenación Urbana y al relativo al Convenio Urbanístico suscrito con la sociedad “XXX.”, que fue incorporado al expediente de acceso a información pública, no constando en tales expedientes los documentos e informes referidos hasta en 11 puntos de la solicitud (información solicitada en los puntos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 13 y 14 de la petición). Matiza el Ayuntamiento en su respuesta que la documentación solicitada en el punto 7 (exigencia de responsabilidad patrimonial por la empresa promotora de la modificación), formaría parte de otro expediente diferente, pero tampoco constaba su existencia en las dependencias municipales.



A este respecto, esta Comisión de Transparencia ha señalado en numerosas resoluciones (entre otras, Resolución 188/2020, de 9 de octubre, expte. de reclamación CT-15/2020; Resolución 119/2021, de 18 de junio, expte. de reclamación CT-147/2020; Resolución 219/2021, de 2 de noviembre, expte. de reclamación CT-239/2020; o, en fin, Resolución 22/2022, de 1 de marzo, expte. de reclamación CT-166/2021) que, en el caso de que la información pública solicitada no exista, la satisfacción del derecho de acceso a la información del solicitante exige que su petición sea resuelta expresamente manifestando de forma explícita tal circunstancia. Con carácter general, una resolución como la señalada, en la cual se comunique a quien ejerce su derecho de acceso a la información pública que una determinada información solicitada por este no existe, responde expresamente a la petición realizada, lo cual no quiere decir que de la inexistencia o, en su caso, imposibilidad de localización de la información de que se trate no se puedan derivar otro tipo de acciones ajenas a aquel derecho.

Lo que no resulta exigible, en el ámbito del derecho de acceso a la información pública, es que se emita un certificado señalando que la información no existe, como solicita en este caso el reclamante. En efecto, los certificados no se encuentran dentro del concepto de “información pública” recogido en el artículo 13 de la LTAIBG, puesto que estos son documentos no existentes y nuevos que deben ser elaborados de forma específica para atender la petición recibida. Una certificación se define como un “acto jurídico por el que un funcionario público, o bien transcribe (en su totalidad o parcialmente) un documento que obra en un registro o archivo público, declarando su conformidad con el original, o bien da fe de que un hecho consta documentalmente en los susodichos archivos o registros” (segunda acepción del término certificación del Diccionario del Español Jurídico editado conjuntamente por la Real Academia Española y por el Consejo General del Poder Judicial, abril 2016).

En este sentido se ha pronunciado esta Comisión de Transparencia, entre otras, en sus Resoluciones 42/2019, de 26 de febrero (expte. de reclamación CT-31/2019); 2/2020, de 29 de enero (expte. de reclamación CT-315/2019); 4/2020, de 29 de enero (expte. de reclamación CT-336/2019); o 208/2021, de 15 de octubre (expte. de reclamación CT-321/2021). Y así se ha mantenido también por el CTBG al señalar expresamente que “... *la Ley de transparencia no ampara solicitudes de información dirigidas a obtener certificaciones o cédulas, como sería el caso que nos ocupa, puesto que las mismas tienen la consideración de actos futuros en el sentido de que deben producirse como consecuencia de la petición que se formule*” (Resolución de 6 de marzo de 2017, expte. RT/0011/2017).

En consecuencia, desde la perspectiva del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, nada cabe objetar a la Resolución impugnada en cuanto esta inadmite la parte de la solicitud presentada referida a documentación inexistente.



Séptimo.- Si la documentación pedida en dos de los puntos incluidos en la solicitud presentada (puntos 1 y 8) fue facilitada al reclamante y la referida en 11 de ellos (puntos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 13 y 14) no existía de acuerdo con lo resuelto por el Ayuntamiento de Soria, procede que nos pronunciemos ahora sobre la denegación de la información solicitada en el punto restante. Se trata del punto 12 de la petición cuyo objeto eran *“las actas de todas las Comisiones informativas en que se haya tratado el tema”* (la modificación puntual del planeamiento general referida al sector denominado *“Cerro de los Moros”*). Esta petición concreta se inadmite por concurrencia de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG (*“información que tenga carácter auxiliar o de apoyo”*), añadiendo al respecto el Ayuntamiento de Soria en el informe remitido a esta Comisión que *“... al no haberse dictaminado nada en ellas, se trata de actuaciones preparatorias o de apoyo, que no pueden ser objeto del acceso a la información”*.

Al respecto, procede comenzar señalando que el hecho de que las sesiones de las Comisiones Informativas constituidas en las Entidades Locales no sean públicas -a diferencia de las del Pleno-, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227.2 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF), no implica necesariamente que sean secretas y no impide que las actas de tales sesiones constituyan información pública.

Ahora bien, como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 670/2022, de 2 de junio (rec. 4116/2020) *“el derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG”*. Estos límites son los enunciados en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG (este último precepto relativo al límite derivado de la normativa de protección de datos), a los que se han de añadir las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública recogidas en el artículo 18.1 de la misma Ley como posible fundamento de una denegación de información pública.

En relación con la aplicación general de tales límites y causas de inadmisión, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre (rec. núm. 75/2017), lo siguiente:

“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.



Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información - derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 (...)”.

Esta interpretación “estricta, cuando no restrictiva” de las limitaciones al derecho de acceso a la información pública ha sido de nuevo mantenida por el Tribunal Supremo en sus Sentencias núm. 1768/2019, de 16 de diciembre (rec. 316/2018), núm. 306/2020, de 3 de marzo (rec. 600/2018), y núm. 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019).

Más en concreto, la interpretación de la causa de inadmisión de las solicitudes de información que tengan carácter auxiliar o de apoyo recogida en el art. 18.1 b) LTAIBG fue objeto de emisión de un criterio interpretativo (CI/006/2015, de 12 de noviembre) por el CTBG con fecha 12 de noviembre de 2015, en virtud del cual se ha de interpretar y aplicar la mencionada causa de inadmisión en los siguientes términos:

“(…) - En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar una aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a «notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos» una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tengan la condición principal de auxiliar o de



apoyo. Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.

- En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

- Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo”.

Como se indica en la conclusión de este Criterio Interpretativo, las causas de inadmisión que señala la LTAIBG, en su artículo 18, habrán de interpretarse a la luz de lo expresado en el Preámbulo de la propia Ley, en el cual se señala que *“solo cuando la acción de los responsables públicos se someta a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podemos hablar del inicio de un proceso en que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”*, razón por la cual deberán ser interpretadas de forma restrictiva y su aplicación habrá de ser siempre debida y convenientemente motivada. Por su parte, respecto a esta concreta causa de inadmisión *“es el contenido y no la denominación del documento lo determinante para la*



aplicación de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”.

Partiendo de lo señalado en este mismo Criterio Interpretativo no podemos compartir la postura expresada por el CTBG en su Resolución de 14 de noviembre de 2018 (RT/0234/2018), citada por el Ayuntamiento de Soria en el informe remitido a esta Comisión. En esta Resolución se concluye que, con independencia de los contenidos tratados en las sesiones de las Comisiones Informativas de las Entidades Locales de que se trate, en la solicitud de las actas de estas concurriría siempre la causa de inadmisión que aquí nos ocupa, debido a que son *“órganos sin atribuciones resolutorias que tienen por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno y de la Comisión de Gobierno”* (artículo 123.1 del ROF).

El argumento utilizado por el CTBG para concluir que todas las actas de las sesiones celebradas por las Comisiones Informativas de las Entidades Locales son información que tiene un carácter “auxiliar o de apoyo” conduciría a considerar que todo informe o actuación administrativa que no fuera de carácter resolutorio tendría aquella naturaleza en los términos dispuestos en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG, lo cual sería contrario al propio Criterio Interpretativo antes señalado y a numerosas resoluciones adoptadas tanto por el CTBG como por esta Comisión de Transparencia (entre otras, Resolución 4/2021, de 2 de febrero, expte. de reclamación CT-203/2020; Resolución 25/2022, de 1 de marzo, expte. de reclamación CT-6/2021; y Resolución 79/2022, de 22 de abril, expte. de reclamación CT-20/2022), donde se ha reconocido que los informes, preceptivos o no, no constituyen, con carácter general, información cuyo acceso pueda ser denegado por la concurrencia de esta causa.

En este sentido, en la Sentencia de la Sala de Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017, se señaló lo siguiente:

“lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente de valor provisional (...). Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última”.

En consecuencia, considerando también el reconocimiento explícito hecho por el propio CTBG del derecho a acceder a las actas de las sesiones de los órganos colegiados (por ejemplo, en su Resolución 427/2016, de 25 de noviembre, referida a las actas de las reuniones de la Comisión Asesora de Destinos en el Exterior), esta Comisión de Transparencia considera que la denegación del acceso a las actas de las sesiones de las Comisiones Informativas constituidas por las Entidades Locales no se compadece con la



amplitud con la que se encuentra reconocido en la LTAIBG el derecho de acceso a la información pública, ni con el carácter estricto, cuando no restrictivo, con el que, como ya se ha expuesto, han de ser interpretadas las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información.

Poniendo en relación lo antes señalado con el supuesto planteado en esta reclamación, podemos concluir que, puesto que se han celebrado sesiones de una Comisión Informativa en las que se ha tratado el asunto sobre el que se ha solicitado información (así se afirma expresamente en el informe remitido por el Ayuntamiento de Soria a esta Comisión de Transparencia), el solicitante tiene derecho a acceder a las actas de tales sesiones, aun cuando en ellas no se haya emitido un Dictamen; incluso el hecho de que no se haya emitido un Dictamen que se eleve al Pleno, puede constituir una decisión en sí misma que tenga relevancia en la tramitación del expediente, cuyo contenido los ciudadanos tienen derecho a conocer en el sentido indicado en el último párrafo antes transcrito del Criterio Interpretativo del CTBG, de 12 de noviembre de 2015.

Octavo.- En relación con la materialización del acceso a la información pública consistente en las actas de las sesiones de las Comisiones Informativas en las que se haya tratado el asunto urbanístico sobre el que se solicita información, el artículo 22.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.

A los efectos que aquí interesan, lo anterior debe complementarse con lo previsto en el apartado 4 del mismo precepto:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.

En el caso aquí planteado, en la petición de información presentada en la Sede electrónica del Ayuntamiento, el solicitante señala que se ponga a su disposición la información “en papel o en formato digital”, motivo por el cual debe facilitarse por vía electrónica el acceso a la información correspondiente a las actas de las sesiones de las Comisiones Informativas del Ayuntamiento de Soria en que se haya tratado el tema



relativo a la modificación puntual del planeamiento general referida al sector denominado “Cerro de los Moros”.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar parcialmente la reclamación frente a la Resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Soria, de 23 de junio de 2021, adoptada a la vista de la solicitud de acceso a la información pública presentada por D. XXX con fecha 16 de junio de 2021.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, se debe facilitar al solicitante de la información, por vía electrónica, una copia de las actas de las sesiones de las Comisiones Informativas del Ayuntamiento de Soria en que se haya tratado el tema relativo a la modificación puntual del planeamiento general referida al sector denominado “Cerro de los Moros”.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de Soria.

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López