



Resolución 164/2022, de 21 de septiembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-199/2022 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX frente al Ayuntamiento de Páramo del Sil (León)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 12 de mayo de 2022, D. XXX, identificándose como XXX de la Asociación Club Xeitu de la Montaña Occidental Astur-Leonesa, presentó un escrito de solicitud de información pública dirigido al Ayuntamiento de Páramo del Sil (León). En este escrito se hacía alusión a un acuerdo alcanzado entre el citado Ayuntamiento y la Empresa promotora de una planta fotovoltaica cuyo proyecto se encontraría en tramitación, según se había publicado en los medios de comunicación, en el que se incluiría la no demolición de los elementos de patrimonio industrial existentes en el paraje La Recuelga de Santa Cruz del Sil.

En concreto, el objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“Se informe a la mayor brevedad acerca del acuerdo de referencia y el estado en que se encuentra, y se traslade copia del mismo”.

Hasta la fecha, no consta que la solicitud indicada haya sido resuelta expresamente, aunque, con relación a un escrito que D. XXX también había dirigido al Ayuntamiento de Páramo del Sil (León) con fecha 28 de febrero de 2022, para solicitar la misma información pública, aquel obtuvo respuesta del Ayuntamiento mediante otro escrito de fecha 1 de marzo de 2022, en el cual se le puso de manifiesto *“que cuando el borrador existente se convierta en documento oficial firmado por la empresa y el Ayuntamiento del Páramo del Sil, se le dará traslado de dicho acuerdo”.*

Segundo.- Con fecha 20 de junio de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida la reclamación, esta Comisión de Transparencia se dirigió al Ayuntamiento de Páramo del Sil, poniendo de manifiesto su recepción y



solicitando que informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 17 de agosto de 2022, se registró en la Comisión de Transparencia la contestación del Ayuntamiento de Páramo del Sil a través de un escrito fechado el 10 de agosto de 2022. En esta respuesta se señaló lo siguiente:

“Al Club Xeitu de la Montaña Occidental Astur-Leonesa este Ayuntamiento le contestó en el mes de marzo:

Que cuando el borrador existente se convirtiese en documento oficial firmado por la empresa y el Ayuntamiento de Páramo del Sil, se le daría traslado de dicho acuerdo.

A día de hoy eso no se ha producido por tanto no hay nada que trasladar”.

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 LTAIBG 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 adelante, LPAC).

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 presentó la solicitud de información pública que dio lugar a dicha impugnación.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma 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”.

Por otro lado, el artículo 20.1 de la LTAIBG establece:

“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante”.

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 20 de junio de 2022, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 12 de mayo de 2022.

En todo caso, la presentación de reclamaciones frente a las desestimaciones presuntas de las solicitudes de acceso a información pública no se encuentra sujeta a plazo, de conformidad con lo previsto en los artículos 20.1, 20.4 y 24.2 de la LTAIBG, así



como de acuerdo con el criterio del CTBG, expresado en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, a partir de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y de las previsiones de la LPAC relativas a la interposición de los recursos administrativos.

Quinto.- En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, hay que partir de que el artículo 13 de la LTAIBG define la información pública 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”*.

En el caso que nos ocupa, en el escrito de solicitud de información se hace alusión a un acuerdo que se habría alcanzado, según se había publicado en los medios de comunicación, entre el Ayuntamiento de Páramo del Sil y la Sociedad que promueve la construcción de una planta fotovoltaica, y en virtud del cual se habría excluido del proyecto a tramitar la demolición de los elementos de patrimonio industrial existentes en el paraje La Recuelga de Santa Cruz del Sil, requiriendo el ahora reclamante una copia de dicho acuerdo.

Según las comprobaciones que se han podido realizar desde la Comisión de Transparencia, en efecto, los medios de comunicación, a partir del mes de febrero de 2022, dieron a conocer que, según una nota de prensa remitida de forma conjunta por el Ayuntamiento de Páramo del Sil y la compañía GENELEC INVEST, S.A. (GENINVEST), ambas partes habían alcanzado un “acuerdo”, tras mantener diversas reuniones, para evitar el derribo del lavadero de “La Recuelga” y el cargue y el lavadero de “Victoriano González”, y para que estos elementos quedaran excluidos del proyecto de la planta solar fotovoltaica proyectada y fuera de su vallado.

A la vista de la información remitida por el Ayuntamiento de Páramo del Sil a esta Comisión de Transparencia, así como de la respuesta que el Ayuntamiento había dado al ahora reclamante mediante escrito de fecha 1 de marzo de 2022 a otra solicitud de información anterior a la que ha dado lugar esta reclamación, no cabe más que concluir que existe un documento en el que se refleja el acuerdo, aunque hasta la fecha pueda estar sin firmar y el Ayuntamiento lo denomine “borrador”. En efecto, a través de dicho escrito del Ayuntamiento, se informó al ahora reclamante de que *“cuando el borrador existente se convierta en documento oficial firmado por la empresa y el Ayuntamiento del Páramo del Sil, se le dará traslado de dicho acuerdo”*.

Aunque puede resultar llamativo que el Ayuntamiento de Páramo del Sil, junto con la Empresa promotora de la planta fotovoltaica, promueva una nota de prensa para difundir un acuerdo adoptado y, sin embargo, se niegue que dicho acuerdo haya sido debidamente formalizado cuando se solicita como información pública, ese documento



existente, aunque calificado de “borrador” por el Ayuntamiento por no contar todavía con las firmas de los intervinientes, en principio, debe considerarse información pública en los términos definidos en el artículo 13 de la LTAIBG al que ya se ha hecho referencia, sin perjuicio de la posible concurrencia de alguno de los límites o causas de inadmisión establecidos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG.

En cuanto a los límites al derecho de acceso, a efectos dialécticos, se podría plantear la concurrencia de los previstos en el artículo 14.1.h), j) y k) de la LTAIBG, relativos, respectivamente, a la existencia de *“Los intereses económicos y comerciales”*, *“El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial”* y *“La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisiones”*. Sin embargo, al margen de que el Ayuntamiento de Páramo del Sil no se opone al acceso a la información pública solicitada por la concurrencia o posible concurrencia de dichos límites, se trataría de un acuerdo al que ya se habría llegado, y del que además las partes han promovido su publicidad a través de los medios de comunicación. Por lo tanto, no procede considerar la vulneración de dichos límites.

Por otro lado, entre las causas de inadmisión de la solicitudes de acceso a la información pública, el artículo 18.1.a) y b) de la LTAIBG contempla la que afecta a las solicitudes *“Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general”* y las *“Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”*.

En el caso que nos ocupa, con independencia de que el acuerdo al que llegaron el Ayuntamiento de Páramo del Sil y la Empresa emprendedora del proyecto para la construcción de una planta fotovoltaica no contenga la firma de las partes, se trataría de un acuerdo cuyo contenido ya ha quedado reflejado en un documento, dándose a conocer de forma pública su contenido. Por lo tanto, a pesar de la supuesta falta de firma del documento, ni estamos ante una información en curso de elaboración, puesto que ya se ha adoptado el acuerdo sobre el que se solicita información; ni tampoco cabe hablar de un borrador utilizado como instrumento de trabajo para llegar a un acuerdo, puesto que, como cabe reiterar, este acuerdo ya ha sido adoptado en los términos en los que se ha dado a conocer por iniciativa del propio Ayuntamiento que, en contra de sus propios actos, ahora mantiene que el documento existente es un mero borrador.

Como se señala en el Criterio Interpretativo (CI/006/2015) del CTBG de fecha 12 de noviembre de 2015, respecto a concreta causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b):

“(…) 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 del 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 que 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, como 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.

Asimismo, procede señalar que, en relación con la aplicación general de los límites y de las causas de inadmisión recogidas en los artículos 14 y 18 de la LTAIBG, respectivamente, el Tribunal Supremo puso de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, 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, núm. 306/2020, de 3 de marzo, y núm. 748/2020, de 11 de junio.



Por todo cuanto se ha expuesto, en el caso que nos ocupa, existe un acuerdo que se ha adoptado por el Ayuntamiento de Páramo del Sil y la Empresa que ha propuesto un proyecto para la construcción de una planta fotovoltaica, incluyendo este acuerdo, según lo publicado en los medios de comunicación, eliminar el derribo de concretos elementos patrimoniales como lavaderos y cargues que fueron utilizados en la industria minera, mantener los mismos fuera del proyecto de la instalación fotovoltaica, facilitar accesos independientes a esos elementos y dejarlos fuera del vallado de la instalación fotovoltaica, hacer compatible el proyecto con el del ferrocarril turístico Ponferrada-Villablino y otros proyectos que puedan ser impulsados por los agentes sociales y distintas administraciones, etc. La existencia de este acuerdo queda manifiesta, tanto por la publicidad que se ha dado al mismo, como por el hecho de que en la información facilitada por el Ayuntamiento de Páramo del Sil no se pone en duda su existencia.

Por otro lado, tampoco se ha negado por el Ayuntamiento de Páramo del Sil la existencia de un documento en el que han sido plasmados los compromisos asumidos por las partes en los términos que han sido dados a conocer públicamente, aunque dicho Ayuntamiento considere que el documento es un borrador y que habría de esperarse a que se firmara por las partes para poder facilitarse una copia del mismo. Frente a ello, hay que señalar que las medidas acordadas y que han sido publicadas se han presentado como medidas firmes ya adoptadas, en tanto que un borrador contendría propuesta susceptibles de ser modificadas para llegar a un documento definitivo; todo ello al margen de que ya ha transcurrido un espacio de tiempo prudencial desde que en el mes de febrero de 2022 se diera publicidad del acuerdo, para que el mismo no cuente todavía con las firmas que se consideran necesarias para facilitar una copia del mismo al ahora reclamante. Con ello, la satisfacción del derecho de acceso a la información pública solicitada quedaría relegada de forma indefinida según se decidiera o no firmar el documento en el que se ha expresado el acuerdo.

Asimismo, el acuerdo tiene una especial relevancia pública por su incidencia, entre otros aspectos, en la conservación del patrimonio industrial y en la compatibilidad de otros posibles proyectos de importancia para el desarrollo de la zona, como lo demuestra el hecho que el propio Ayuntamiento de Páramo del Sil haya promovido la publicación del contenido de lo acordado a través de los medios de comunicación.

En definitiva, la existencia de un documento con el contenido ya señalado, aunque no se haya firmado según la información facilitada por el Ayuntamiento de Páramo del Sil, que ha comunicado al ahora reclamante que le será facilitado ese documento cuando se firme, en cualquier caso, permite someter a escrutinio la actuación del Ayuntamiento en un asunto de especial transcendencia para los intereses generales y, por lo tanto, debe ser facilitado para satisfacer la solicitud de información pública que ha dado lugar a esta reclamación, previa disociación de los datos personales correspondientes a personas físicas que pudieran existir en dicho documento conforme a lo previsto en el artículo 15.4



de la LTAIBG. Igualmente, en caso de que existieran, las meras opiniones o valoraciones personales ajenas al acuerdo adoptado habrían de ser igualmente objeto de disociación.

Asimismo, como señala el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, en la Sentencia 1519/2020, de 12 Noviembre 2020 (Fundamento de Derecho Cuarto), refiriéndose a la definición que da el artículo 13 de la LTAIBG de información pública, *“Esta delimitación objetiva del derecho de acceso se extiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurran los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG, por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*. Con todo, sería apropiado firmar el documento en el que se ha plasmado el acuerdo si se encuentra pendiente de firma y facilitar al reclamante una copia de dicho documento firmado; en otro caso, debería comunicarse a este las incidencias que pudieran haber motivado la inexistencia hasta el momento de las firmas, así como la previsión que exista para que las firmas se reflejen en el documento.

Sexto.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

“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”.

Asimismo, el artículo 22.4 de la misma Ley dispone que:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición 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 consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias, sin perjuicio de que la misma se realice, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en los documentos, y pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.



En el caso que aquí nos ocupa, el reclamante ha facilitado una dirección postal y una dirección de correo electrónico, por lo que estas vías podrán ser utilizadas para proporcionar la información pedida.

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 la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Páramo del Sil (León).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, se debe facilitar al reclamante una copia del acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Páramo del Sil y la empresa promotora de la planta fotovoltaica proyectada en el municipio, así como la información correspondiente a dicho acuerdo en los términos indicados en el penúltimo y último puntos del fundamento jurídico quinto de esta Resolución.

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

Cuarto.- 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