



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00085092

N/REF: 318/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: INSTITUTO DE VIVIENDA, INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DE LA DEFENSA (INVIED O.A.) / MINISTERIO DE DEFENSA.

Información solicitada: Acuerdos entre el Ministerio de Defensa y el Ayuntamiento San Sebastián para la cesión del Cuartel de Loyola y otras parcelas.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0764 Fecha: 08/07/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 27 de diciembre de 2023, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE DEFENSA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«copia de los Convenios firmados con el Ayuntamiento de San Sebastián para el traspaso del Cuartel de Loyola así como de las parcelas rústicas en Monte Ulía, la parcela de viviendas del Camino de Uba y un solar en Camino de Uba. Igualmente solicito copia de todos los informes técnicos y de valoración que acompañan a

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>



dichos convenios, junto con todos los expedientes administrativos correspondientes completos.

Igualmente solicito aclaración de las garantías exigidas por el Ministerio de Defensa para garantizar la protección patrimonial del Cuartel de Loyola.

Solicito también aclaración sobre en qué momento dejó de tener interés para la defensa nacional el mencionado Cuartel de Loyola y qué resolución se adoptó a tal efecto, junto con su debida justificación y su publicación en el BOE. Solicito también copia de toda esta información.»

2. Con fecha 21 de febrero de 2024 el Instituto de la Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa del MINISTERIO DE DEFENSA dictó resolución en la que, tras manifestar que había entrado la solicitud en el referido organismo autónomo el 4 de enero de 2024 y que el 31 de enero de 2024 había adoptado la decisión de ampliar el plazo para resolver, acordó:

«estimar parcialmente la solicitud (...) y, en consecuencia, se informa lo siguiente: La información solicitada tiene su origen en la Disposición adicional centésima cuadragésima novena de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 («BOE» núm. 341, de fecha 31 de diciembre de 2020), la cual establece que «El Gobierno culminará, durante el ejercicio 2021, la enajenación al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián de los terrenos que en la actualidad ocupa el acuartelamiento de Loyola. A tal fin se constituirá una comisión entre ambas partes fijándose el precio en base a los aprovechamientos que se obtengan de su recalificación».

En este sentido, cabe destacar el acuerdo alcanzado en el Consejo de Ministros, de fecha 7 de noviembre de 2023, por el que se autoriza al INVIED O.A. la enajenación de la propiedad denominada «Acuartelamiento de Loyola y otras propiedades del Ministerio de Defensa en San Sebastián», dando cumplimiento a la mencionada Disposición adicional, de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, momento en que el citado Acuartelamiento de Loyola dejó de tener interés para la Defensa Nacional. Dicha información se encuentra recogida en el presente enlace:

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2023/refc20231107.aspx#enajenar>

En este contexto, procede señalar que no existe suscrito convenio alguno como tal, entre el Ministerio de Defensa y el Ayuntamiento de Donostia / San Sebastián. En lo concerniente a los expedientes administrativos solicitados por el interesado, y previa ponderación de los intereses públicos de acceso a la información, es preciso



destacar que el expediente se compone de notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes entre órganos o entidades administrativas, todos ellos de carácter interno, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, las peticiones que tengan como objeto información de carácter auxiliar o de apoyo, son causa de inadmisión.

En consecuencia, por tratarse de documentación de carácter preparatorio, auxiliar o de apoyo de la actividad del Organismo autónomo, este Instituto considera que no debe acceder a esta petición.

A mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta que en aras al ejercicio del derecho a la información y tratamiento de datos para una Administración Pública, no es lo mismo solicitar una determinada información acerca de un expediente o asunto concreto, que requerir la totalidad de todos los expedientes sobre un determinado tema, pudiéndose llegar a impedir la atención justa y equitativa del trabajo y servicio público, ralentizando el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información.

En cuanto a la aclaración de las garantías exigidas para la protección patrimonial del Cuartel de Loyola se refiere, se significa que estas se encuentran definidas en el correspondiente Documento Técnico de Análisis del Plan Especial de Protección del Patrimonio Urbanístico del municipio, según la legislación en vigor.

(...).»

3. Mediante escrito registrado el 22 de febrero de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que puso de manifiesto que:

«No contestan a nada de lo que solicito. Incluso niegan la existencia del convenio de traspaso o cesión de las propiedades cuando incluso ha salido publicado en prensa. <https://www.servimedia.es/noticias/defensa-firma-ayuntamiento-san-sebastian-traspaso-cuartel-loyola/4186810> En cuanto a los informes que solicito dicen que no los aportan porque son meramente auxiliares o notas de apoyo. Tampoco aportan el acuerdo por el que se decide que dicho Cuartel ya no es de interés para la Defensa Nacional. Luego dicen que aportar la documentación solicitada supondría una paralización el servicio público, ralentizando sus

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>



actividades, lo cual tampoco se ajustaría a la realidad pues solicito el expediente de un traspaso que además ha sido anunciado en prensa a bombo y platillo. En cuanto a las garantías solicitadas, tampoco se especifican, haciéndose una remisión genérica.»

4. Con fecha 23 de febrero de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido solicitando la remisión de copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerara pertinentes. El 21 de marzo de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito de alegaciones del Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED O.A.) del MINISTERIO DE DEFENSA en el que se señaló que:

«ÚNICA.- El interesado, (...), alega en su escrito de reclamación ante el CTBG que no ha recibido respuesta a la información solicitada.

Cabe significar por parte de este Organismo autónomo que en el Consejo de Ministros del pasado día 7 de noviembre de 2023, se autorizó al INVIED O.A., a la enajenación de la propiedad denominada «Acuartelamiento de Loyola y otras propiedades del Ministerio de Defensa en San Sebastián». Dicha autorización, tenía como propósito dar cumplimiento a la Disposición adicional centésima cuadragésima novena de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 («BOE» núm. 341, de fecha 31 de diciembre de 2020).

Dicha información se encuentra recogida en el presente enlace: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2023/refc20231107.aspx#enajenar>

En este contexto, procede señalar que no existe suscrito ningún «convenio de traspaso o cesión» como indica la reclamación. Lo que se firmó el 18 de diciembre de 2023 fue un «Acuerdo entre el Ministerio de Defensa y el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián para la enajenación del Acuartelamiento de Loyola y otras propiedades del Ministerio de Defensa en este término municipal». Se trata, por lo tanto, de lo que el artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público expresa como «meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común», en este caso para dar cumplimiento a la Disposición adicional descrita «ut supra». En consecuencia, no se



trata de un convenio objeto de regulación según lo dispuesto en el Capítulo VI de la indicada Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Por otro lado, es de significar que se han dado públicamente datos suficientes sobre el contenido del acuerdo solicitado por el interesado, destacando la recogida en los siguientes enlaces:

Noticias del Ayuntamiento de Donostia / San Sebastián – <https://www.donostia.eus/home.nsf/0/0ABD93456CDF1C47C1258A8900459F72?OpenDocument&idioma=cas>

Notas de prensa del Ministerio de Defensa – <https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2023/12/DGC-231218-acuerdo-donosti.html>

En lo que a la totalidad de los expedientes administrativos solicitados por el interesado se refiere, es preciso destacar que estos se componen de notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes entre órganos o entidades administrativas, todos ellos de carácter accesorio, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, las peticiones que tengan como objeto información de carácter auxiliar o de apoyo, son causa de inadmisión.

En consecuencia, por tratarse de documentación de carácter preparatorio, auxiliar o de apoyo de la actividad del Organismo autónomo, este Instituto considera que no debe acceder a esta petición.

A mayor abundamiento, y como complementario a lo anterior, hay que precisar que el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, determina: «Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley», y siguiendo lo establecido en el Criterio Interpretativo CI/003/2016 en causas de inadmisión de solicitud de información repetitiva o abusiva, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, «una solicitud será MANIFIESTAMENTE repetitiva cuando de forma patente, clara y evidente:

- Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.

R CTBG
Número: 2024-0764 Fecha: 08/07/2024



En todo caso, la respuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de

reclamación o recurso contencioso-administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.

- Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.

- El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior el órgano informante.

- Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en periodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.

- Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de la información.

- Hay que tener en cuenta que, por tratarse de un acto que pone fin al procedimiento, la respuesta a la solicitud habrá de ser motivada. La motivación incluirá la referencia a la respuesta o respuestas anteriores de las que trae la causa la decisión de inadmitir».

Hay que destacar que la solicitud del interesado, aludiendo a todos los informes técnicos y de valoración, y a los expedientes administrativos completos, supondría un exceso en los límites del derecho de acceso a la información avalado por el artículo 105 de la Constitución Española y por la Ley 19/2013.

Por lo tanto, debe tenerse en cuenta que en aras al ejercicio del derecho a la información y tratamiento de datos para una Administración Pública, no es lo mismo solicitar una determinada información acerca de un expediente o asunto concreto, que requerir la totalidad de todos los expedientes sobre un determinado tema.

R CTBG

Número: 2024-0764 Fecha: 08/07/2024



En tal sentido, ya se ha manifestado en algunas ocasiones el CTBG, a destacar el Criterio Interpretativo CI/003/2016 en causas de inadmisión de solicitudes de información del artículo 18 de la LTAIBG, que al hilo de la cuestión determina respecto del carácter abusivo de la petición de información, que la solicitud puede entenderse abusiva: «Cuando de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado».

Aplicando dicho criterio al caso que nos ocupa, es evidente que proporcionar la información acerca de todos los expedientes e informes técnicos (comprendiendo entre otros: documentación registral, informes de depuración física, informes de valoración, informes jurídicos, planos...) implicaría un proceso de reelaboración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, lo que conllevaría a un examen pormenorizado de cada uno de ellos, siendo preciso aplicar a la ingente cantidad de documentos requeridos un proceso de anonimización con el correspondiente trámite de audiencia en cada caso, y la consecuente interrupción de la actividad laboral cotidiana del Instituto, para examinar toda esa documentación requerida y que no se encuentra justificada con la finalidad de la norma, máxime cuando no se observa, en la petición por parte del interesado, un interés legítimo que resulte atendible para poner en marcha la ingente tarea de reelaboración.

La información solicitada en relación con el «acuerdo por el que se decide que dicho Cuartel ya no es de interés para la Defensa Nacional», tal y como se ha indicado previamente, tiene su origen en la Disposición adicional centésima cuadragésima novena de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, la cual establece que: «El Gobierno culminará, durante el ejercicio 2021, la enajenación al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián de los terrenos que en la actualidad ocupa el acuartelamiento de Loyola. A tal fin se constituirá una comisión entre ambas partes fijándose el precio en base a los aprovechamientos que se obtengan de su recalificación». En este sentido, cabe significar de nuevo el Consejo de Ministros, de fecha 7 de noviembre de 2023, descrito con anterioridad.

Finalmente, en cuanto a la aclaración sobre las garantías exigidas para la protección patrimonial del Cuartel de Loyola, según la legislación en vigor, éstas se encuentran definidas en el correspondiente Documento Técnico de Análisis del Plan Especial de Protección del Patrimonio Urbanístico del municipio.



Por lo expuesto, es parecer de este Organismo autónomo que no deben de atenderse las alegaciones presentadas por el interesado en su reclamación al CTBG, estimándose que debe de ratificarse la Resolución de 21 de febrero de 2024 dictada por el Director Gerente del INVIED O.A .»

5. El 21 de marzo de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito ese mismo día 21 de marzo de 2024 en el que señaló, en primer lugar, que fuera cual fuere la denominación adecuada (Convenio-Acuerdo-Contrato), lo que solicitaba al Ministerio reclamado era el acto de cesión de los bienes especificados en su solicitud por parte del Ministerio de Defensa al Ayuntamiento de San Sebastián. De otra parte calificó de indebidos e incongruentes los motivos esgrimidos por la Administración para denegar la información solicitada; esto es:

«-Que ya han dado suficiente información (aportan notas de prensa del vendedor y del comprador, (...). -Que la información que solicito son borradores, notas, opiniones, etc.... Cuando lo que solicito se refiere a documentos públicos y completos que avalarían dichas ventas. -Que soy repetitivo en mi petición de información, algo que no se justifica salvo en meras elucubraciones y excusas. -Que mi petición paralizaría el resto de la gestión de la administración afectada, cosa que NO es cierta, pues ni siquiera se justifica en cuanto al volumen de lo que he solicitado. -Lo de reelaboración NO es cierto que suceda, porque yo no pido que se reelaboren documentos, simplemente que se me entreguen. -Que carezco de interés legítimo, lo cual es totalmente improcedente por cuanto que para pedir información en base a la ley de transparencia NO es necesario alegar ningún interés porque se trata de un derecho constitucional».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>



aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la siguiente información: los Convenios firmados entre el Ministerio de Defensa y el Ayuntamiento de San Sebastián para el traspaso del Cuartel de Loyola y otras parcelas y solares; los informes técnicos y de valoración de esas operaciones; los expedientes administrativos correspondientes a aquéllos, las garantías establecidas para asegurar la protección patrimonial del Cuartel de Loyola y la resolución conforme a la cual el mencionado Cuartel dejó de tener interés para la defensa nacional.
4. El Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED O.A.)/ MINISTERIO DE DEFENSA, resolvió sobre la solicitud formulada estimando parcialmente la misma al indicar que la información relativa al momento en que el Cuartel de Loyola dejó de tener interés para la defensa nacional se contenía en la Disposición adicional centésima cuadragésima novena de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 y en el Acuerdo

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



de Consejo de Ministros de 7 de noviembre de 2023, dictado en su ejecución, que se podía consultar en la siguiente web:

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2023/refc20231107.aspx#enajenar>.

En relación con la respuesta facilitada a este punto de la solicitud, habiendo accedido el Consejo al contenido de la página a la que se remite por medio de la citada URL, se constata que no figura publicado el Acuerdo de Consejo de Ministros -que era la información solicitada-, sino la reseña del Acuerdo recogida en la "Referencia del Consejo de Ministros" del 7 de noviembre de 2023; lo que son cosas distintas.

A estos efectos ha de tenerse presente que el artículo 18.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, dispone que *«De las sesiones del Consejo de Ministros se levantará acta en la que figurarán, exclusivamente, las circunstancias relativas al tiempo y lugar de su celebración, la relación de asistentes, los acuerdos adoptados y los informes presentados»*.

Según ha recordado el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:4174) los *acuerdos* reflejan la *decisión colegiada adoptada* en la reunión y han de contener la *motivación* de la decisión. De conformidad con lo preceptuado en el artículo 18.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) *«De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el Secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados.»*. Lo expuesto se corresponde, por tanto, con el contenido necesario del acta. Prosigue el Tribunal Supremo que *«en las actas de las reuniones de un órgano colegiado (...) se recogen, como contenido mínimo necesario,(...) "los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados". Sin que la mera referencia genérica a lo que se debatió, y mucho menos al contenido de los acuerdos adoptados en dicha sesión, pueden quedar amparados por la garantía de confidencialidad o secreto de la deliberación. Antes, al contrario, el conocimiento de estos extremos constituye la garantía de que el órgano administrativo trató determinadas materias y las decisiones que al efecto se adoptaron.»*

En conclusión, *«"... las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley*



19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria -entre los que se encuentran los acuerdos adoptados, cabe recordar- no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones integrales de cada uno de sus miembros." .»

A la vista de lo expuesto se ha de concluir que los acuerdos del Consejo de Ministros, en cuanto órgano colegiado, son información pública accesible salvo que concurra alguna causa legal que determine lo contrario, excepción que en supuesto presente no se aprecia. En consecuencia, procede estimar la reclamación en este punto e instar al Ministerio a que facilite el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de noviembre de 2023 al que remite como respuesta a la solicitud de acceso a la resolución en la que se acordó que el Cuartel de Loyola deja de tener interés para la defensa nacional.

5. En lo que respecta a la solicitud de acceso a los convenios firmados, el Ministerio indica inicialmente en su resolución que *«no existe suscrito convenio alguno como tal, entre el Ministerio de Defensa y el Ayuntamiento de Donostia / San Sebastián»*, manifestación que completa posteriormente en las alegaciones presentadas en este procedimiento señalando que *«Lo que se firmó el 18 de diciembre de 2023 fue un «Acuerdo entre el Ministerio de Defensa y el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián para la enajenación del Acuartelamiento de Loyola y otras propiedades del Ministerio de Defensa en este término municipal»*, acuerdo que se situaría en el marco de lo que *artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público expresa como «meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común»*.

Pues bien, a los efectos del presente procedimiento no resulta necesario entrar a dilucidar si el citado acuerdo tiene o no la naturaleza jurídica de un convenio (para lo que sería preciso examinar si contiene o no la *«formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles»*, aspecto sobre el que no se pronuncia el Ministerio), pues con independencia de su naturaleza jurídica, estamos ante un documento que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG y que ha sido elaborado en el ejercicio de sus funciones, por lo que reúne las características exigidas por el artículo 13 LTAIBG para ser considerado información pública.

No habiéndose alegado ni siendo apreciable límite alguno que se oponga a su acceso, debe estimarse también la reclamación en este punto, sin que quepa admitir



como fórmula alternativa para la satisfacción del derecho de acceso la remisión a los contenidos de notas de prensa, pues lo solicitado es el documento y no las reproducciones de sus contenidos que hubieran sido publicadas. Del mismo modo, tampoco cabe oponer que el solicitante no haya empleado la denominación técnica apropiada, pues es exigible a la ciudadanía unos conocimientos jurídicos avanzados para ejercer el derecho de acceso a la información pública, siendo suficiente que faciliten los datos suficientes para que la administración identifique el objeto de la solicitud, sin perjuicio de estar obligada a pedirle mayor concreción en caso de que no la proporcione conforme exige el artículo 19.2 LTAIBG.

6. En tercer lugar, en lo que concierne a la parte de la solicitud referida a *los informes técnicos y de valoración que acompañan a dichos convenios, junto con todos los expedientes administrativos correspondientes completos*, el Ministerio inadmite la solicitud alegando que *«el expediente se compone de notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes entre órganos o entidades administrativas»*, por lo que considera aplicable la causa de la letra b) del artículo 18 LTAIBG. A mayor abundamiento, argumenta que *no es lo mismo solicitar una determinada información acerca de un expediente o asunto concreto, que requerir la totalidad de todos los expedientes sobre un determinado tema, pudiéndose llegar a impedir la atención justa y equitativa del trabajo y servicio público, ralentizando el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información.»* Posteriormente, en las alegaciones alude también a la causa de la letra e) del artículo 18 LTAIBG, aunque sin justificar su aplicación al caso.

En relación con los argumentos expuestos procede recordar, en primer lugar que el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece en su apartado primero que por expediente administrativo se entiende *«el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla»*, precisando en el apartado segundo que los expedientes *«tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.»* No resulta por tanto conforme a derecho manifestar que un expediente se compone únicamente de *notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes entre órganos o entidades administrativas*, que son,



precisamente, las informaciones que, con arreglo al apartado cuarto del citado artículo 70 no forman parte del expediente.

A lo anterior se ha de añadir que, como este Consejo ha destacado en numerosas ocasiones, el objeto del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG no se limita a la información contenida en los expedientes, sino que comprende toda aquella que reúna las características establecidas en el artículo 13 ya reproducido. Y, en este sentido, en relación con el alcance de la cláusula de la letra b) del artículo 18, se ha precisado que la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación), subrayando que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»*. En esta misma línea, la Audiencia Nacional ha declarado que los informes auxiliares *«son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados»* —Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

Por otro lado, no cabe oponer en este caso que atender la solicitud pueda causar un impacto en el funcionamiento de la institución que llegue a impedir *la atención justa y equitativa del trabajo* como se llega a decir, pues lo solicitado no es *la totalidad de todos los expedientes sobre un determinado tema* como erróneamente se indica sino los expedientes de *los convenios firmados con el Ayuntamiento de San Sebastián para el traspaso del Cuartel de Loyola así como de las parcelas rústicas en Monte Ulía, la parcela de viviendas del Camino de Uba y un solar en Camino de Uba*, y que, en la práctica, según se desprende de lo informado por el ministerio, se limitaría a un solo expediente, el correspondiente al *Acuerdo entre el Ministerio de Defensa y el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián para la enajenación del Acuartelamiento de Loyola y otras propiedades del Ministerio de Defensa en este término municipal*, firmado el 18 de diciembre de 2023.

7. Por último tampoco cabe entender satisfecho el derecho de acceso a la información del interesado relativa a las garantías exigidas para la protección patrimonial del Cuartel de Loyola, con la mera remisión por parte del Ministerio de Defensa al Documento Técnico de Análisis del Plan Especial de Protección del Patrimonio Urbanístico del municipio, toda vez que esa documentación, de haberse exigido, debe obrar en poder del Ministerio y ha de ser proporcionada.



8. En suma, por las razones expuestas, la reclamación ha de ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE DEFENSA, de fecha 21 de febrero de 2024.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE DEFENSA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información

- Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de noviembre de 2023 por el que se autoriza al Organismo Autónomo Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa la enajenación de la propiedad denominada "Acuartelamiento de Loyola y otras propiedades del Ministerio de Defensa en San Sebastián".
- Expediente completo del Acuerdo entre el Ministerio de Defensa y el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián para la enajenación del "Acuartelamiento de Loyola y otras propiedades del Ministerio de Defensa en este término municipal», Lo que se firmó el 18 de diciembre de 2023.
- Garantías exigidas para la protección patrimonial del Cuartel de Loyola en caso de no formar parte del expediente del Acuerdo anterior.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL DEFENSA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>



conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0764 Fecha: 08/07/2024

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>