



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**N/REF:** 1528-2024

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Servicio Extremeño de Salud.

**Información solicitada:** Informes sobre el PGM remitidos al Ayuntamiento de Monesterio.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial.

**Plazo de ejecución:** 20 días.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 11 de julio de 2024 el ahora reclamante formuló una solicitud de información, en representación de una asociación, dirigida al organismo autónomo Servicio Extremeño de Salud (SES), con el contenido siguiente:

*En nombre y representación de la [REDACTED] solicita a la Dirección General de Salud que nos envíe copia de todos los informes enviados al Ayuntamiento de Monesterio por solicitud de éste para la elaboración del Plan General Municipal (PGM) de dicha localidad, sin obviar el de fecha 26 de mayo de 2023 referido al Cementerio Municipal.*

*También se solicita que se remita copia de todas las comunicaciones que sobre este particular se hayan remitido por el Ayuntamiento de Monesterio, ya sean mediante oficio postal, como por correo electrónico.”*

2. Una vez recabados informes internos, a dicha solicitud se contestó mediante correo electrónico de 6 de agosto de 2024, del Director de Recursos Humanos del SES, en el sentido siguiente:



*“(…) se le informa que se ha requerido a la Consejería de Infraestructuras, Transporte y Vivienda de la Junta de Extremadura por tratarse del órgano en cuyo poder se encuentra la información.”*

3. Disconforme con la respuesta recibida, el solicitante interpuso la presente reclamación ante este Consejo, al amparo de la Ley 19/2013<sup>1</sup>, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), el 25 de agosto de 2024, registrada con número de expediente 1528-2024.
4. El 4 de septiembre de 2024 el Consejo remitió la reclamación a la Dirección Gerente del SES al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 11 de septiembre de 2024 se ha recibido copia de las comunicaciones internas que se siguieron a raíz de la recepción de la solicitud de información, en el seno de SES, y un escrito con las alegaciones siguientes formuladas por la Directora General de Salud Pública:

*“Los informes solicitados respecto al Plan General Municipal de Monesterio son informes sectoriales y previos, que junto con otros son solicitados por el Ayuntamiento a fin de recabar una serie de cuestiones técnicas para la aprobación de un plan general, es decir para la definición de la ordenación urbanística en su totalidad, por lo que cada uno de ellos forma parte de un expediente más amplio que abarca otros informes sectoriales.*

*Por lo tanto, estos se constituyen en informes internos o entre órganos o entidades administrativas, por lo que se estaría en el supuesto de inadmisión establecido en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.*

*Además, dentro de las distintas fases para la elaboración, aprobación provisional y definitiva de un plan general municipal, los informes sectoriales son solicitados a los distintos departamentos al mismo tiempo que se inicia el periodo de exposición pública del plan, lo que implica que los mismos no son objeto de esa fase de audiencia pública, no estando por tanto sujetos a publicitación ni estando establecido un acceso de la ciudadanía a los mismos.*

*Por último, y en todo caso, siendo la documentación parte de la tramitación de un instrumento urbanístico, cuya aprobación provisional compete al Ayuntamiento, y la definitiva a la Consejería con competencias en materia de ordenación territorial, el solicitante debería dirigirse a estas entidades.”*

---

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



## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.<sup>2</sup>, el presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup> se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG<sup>4</sup>, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio<sup>5</sup> vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 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.

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html)



4. De los antecedentes antes expuestos se desprende que el reclamante pretende dos tipos de información: informes emitidos por el servicio extremeño de salud en relación a la modificación del *“Plan General Municipal (PGM) de dicha localidad, sin obviar el de fecha 26 de mayo de 2023 referido al Cementerio Municipal* y copias de las comunicaciones interadministrativas, en los distintos soportes en que se hayan realizado, relativas en especial al cementerio de Monesterio, sobre el cual se han tramitado anteriores reclamaciones en este Consejo instadas por el mismo interesado (e.g. reclamación 2572/23).

La administración concernida alega en primer lugar que ha requerido a la Consejería de Infraestructuras, Transporte y Vivienda de la Junta de Extremadura por tratarse del órgano en cuyo poder se encuentra la información, y más tarde que la información solicitada son informes internos o entre órganos o entidades administrativas, incurso el supuesto de inadmisión establecido en el artículo 18.1 b) LTAIBG. Termina sus alegaciones señalando que la documentación es parte de la tramitación de un instrumento urbanístico, cuya aprobación provisional compete al Ayuntamiento, y la definitiva a la Consejería con competencias en materia de ordenación territorial, invitando al solicitante a dirigirse a estas entidades.

5. En la solicitud se planten dos tipos de peticiones de información. La primera afecta a los informes de la administración sanitaria cuya finalidad es incorporarse a un procedimiento de planeamiento urbanístico, en concreto, solicita *“informes emitidos por el servicio extremeño de salud en relación a la modificación del “Plan General Municipal (PGM) de dicha localidad, sin obviar el de fecha 26 de mayo de 2023 referido al Cementerio Municipal.”*

Los motivos expuestos por las autoridades sanitarias para negar el acceso a estos informes son de un lado estimar que la información no obra en su poder remitiendo a Ayuntamiento, y a la Consejería con competencias en materia de ordenación territorial por ser los destinatarios últimos de dichos informes, en aplicación del art 19.1 de la LTAIBG: *“Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante”*. Tal alegación no puede estimarse por cuanto de un lado los informes solicitados son los emitidos por la administración reclamada con independencia de que su destino y finalidad procedimental sea ajena.

Igualmente, los informes sectoriales de sanidad solicitados por la reclamante en ningún caso pueden considerarse *“informes internos o entre órganos o entidades*



administrativas, que permita su inclusión en el supuesto de inadmisión establecido en el art. 18.1.b) LTAIBG<sup>6</sup>,

Este Consejo tiene asentado el criterio que una información es auxiliar o de apoyo, este otras 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: (i) cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final; (iii) cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; (v) cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final supuestos que no resultan evidentes en el procedimiento presente.

A estos efectos, es preciso tener presente que el acceso a esta información pública es un derecho que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como ha recordado en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

*«La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información 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.*

*Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta,*

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>



*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, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información».*

*De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.» (FJ. 3º).»*

A la vista que cuanto antecede, dado que lo solicitado tiene la consideración de información pública, que la misma responde a tramites preceptivos de un procedimiento de modificación del planeamiento urbanístico, no concurre de la causa de inadmisión invocada del artículo 18.1.b) LTAIBG, y por otra parte tampoco se ha justificado la concurrencia de alguno de los límites previstos en sus artículos 14<sup>7</sup> y 15<sup>8</sup> este Consejo debe estimar la reclamación presentada y conceder la el acceso a la información solicitada a la que hace mención este fundamento jurídico, relativa a los informes emitidos por el servicio extremeño de salud en relación a la modificación del Plan General Municipal (PGM) de dicha localidad, sin obviar el de fecha 26 de mayo de 2023 referido al Cementerio Municipal.

5. En segundo lugar, respecto a las formuladas en segundo lugar, las comunicaciones interadministrativas relacionadas con los informes mencionados en el párrafo precedente, sobre los que en el expediente hay constancia indirecta. *“Aunque los informes emitidos por la Dirección General de Salud Pública consten en el expediente mencionado, en el mismo no figuran las diferentes comunicaciones que entre el Ayuntamiento de Monesterio y la Dirección General de Salud Pública se puedan haber realizado para la emisión de los informes indicados”.*

Sin negar por tanto la existencia de dichas comunicaciones bilaterales habidas el entre ayuntamiento y SES tampoco se puede negar el carácter preparatorio o preliminar de dichas intercomunicaciones respecto a los informes sectoriales

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a14>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a15>



solicitados. Habida cuenta que dichas comunicaciones internas no constituyan trámites del procedimiento concurren los presupuestos expuestos en el fundamento jurídico precedente. Por ello debe apreciarse la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG. En merito a lo cual se debe desestimar la reclamación en lo que a las comunicaciones entre órganos se refiere.

6. En consecuencia, por las razones expuestas, se debe estimar la reclamación en lo que concierne a los informes emitidos por el servicio extremeño de salud en relación a la modificación del Plan General Municipal (PGM) de dicha localidad, desestimándola en todo lo demás.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada frente al Servicio Extremeño de Salud.

**SEGUNDO: INSTAR** al Servicio Extremeño de Salud a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

*“Los informes emitidos por el servicio extremeño de salud en relación a la modificación del Plan General Municipal (PGM) de dicha localidad, sin obviar el de fecha 26 de mayo de 2023 referido al Cementerio Municipal”*

**TERCERO: INSTAR** al Servicio Extremeño de Salud a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo copia de las actuaciones llevadas a cabo.

De acuerdo con el artículo 23, número 1º, 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 conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2<sup>10</sup> de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, 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

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>



adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>11</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG

Número: 2024-0693

Fecha: 26/12/2024

---

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>