

Resolución RT 187/2022

N/REF: RT 0139/2022

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de El Gordo (Extremadura).

Información solicitada: Informes técnicos y jurídicos obrantes en los expedientes urbanísticos incoados entre los años 2007 a 2015 relacionados con la Isla de Valdecañas.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 20 días hábiles.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 11 de febrero de 2022 el reclamante solicitó al Ayuntamiento de El Gordo, 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 digital de los informes técnico y jurídico aportados a expedientes urbanísticos en el ámbito de la Isla de Valdecañas a razón de tres expedientes anuales incoados en los años 2007 a 2015.»

2. Ante la ausencia de respuesta por parte de la Administración municipal, en fecha 12 de marzo de 2022 el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con número de expediente RT/0139/2022.
3. En fecha 16 de marzo de 2022 el CTBG remitió el expediente a la Secretaría General de Administración Digital de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de

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

Extremadura, al objeto de que, por parte del órgano competente, se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El día 24 de marzo de 2022 se recibe escrito de alegaciones firmado por la Alcaldesa del citado Ayuntamiento, en el que se sostiene lo siguiente:

«[...]

Entendiendo que, si bien la Ley 19/2013, en su artículo 12 determina que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el art. 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por la citada Ley de Transparencia, dicho acceso no es absoluto, sino que puede ser limitado tal y como se establece en art. 14, o permitir el acceso sólo a una parte del contenido tal y como recogen los artículos 15 o 16.

Por su parte, el artículo 14 de la Ley, recoge los límites al derecho de acceso, estableciendo que:

1. “El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

.....

e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

....”

Teniendo en cuenta que el procedimiento relativo a “Isla de Valdecañas”, se encuentra, como todos bien conocemos, inmerso en un procedimiento judicial, en el que aún no ha recaído sentencia firme, existen motivos más que suficientes para denegar el acceso a la información a cualquier persona que no acredite un interés legítimo en dicho procedimiento, de conformidad con lo establecido en el art. 14 apartados e) y f).

No consta en estas oficinas documentación acreditativa de que el acceso a la información solicitada por el ██████████, sea para la defensa de un derecho legítimo. Del mismo modo entendemos que al tratarse de un proceso pendiente de sentencia firme, el hecho de divulgar cierta información administrativa, puede perjudicar gravemente la tutela judicial efectiva de las partes implicadas en el procedimiento.

Por todo ello esta Alcaldía ha denegado el acceso de información al ██████████ ██████████, en tanto en cuanto, no recaiga sentencia firme en el procedimiento, o acredite un interés legítimo en el procedimiento.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG 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 Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ 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 LTAIBG⁴, 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 convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG, en su artículo 12⁶, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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.*»

Por lo tanto, la ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto está en posesión del organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

Este concepto debe ser entendido en el marco del ámbito de la transparencia pública, cuyo principal objetivo es otorgar a la ciudadanía la capacidad de rendir cuentas de la actuación de los responsables públicos. Según se expresa en el preámbulo de la LTAIBG, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

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

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

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

les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

De acuerdo con el citado artículo 13 de la LTAIBG, cabe concluir que la información solicitada debe considerarse «*información pública*», puesto que obraría en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, el Ayuntamiento de El Gordo, que dispondría de ella en el ejercicio de las competencias que el artículo 25⁷ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, le atribuye en materia urbanística.

4. Como se ha indicado en los antecedentes, la Administración municipal alega la concurrencia de los límites recogidos en los apartados e) y f) del artículo 14.1⁸ de la LTAIBG para denegar el acceso a la documentación solicitada —«*[t]eniendo en cuenta que el procedimiento relativo a “Isla de Valdecañas”, se encuentra, como todos bien conocemos, inmerso en un procedimiento judicial, en el que aún no ha recaído sentencia firme, existen motivos más que suficientes para denegar el acceso a la información a cualquier persona que no acredite un interés legítimo en dicho procedimiento, de conformidad con lo establecido en el art. 14 apartados e) y f)*—.

Antes de proceder al análisis de los límites invocados, debe señalarse que el ejercicio del derecho de acceso a la información se ha configurado por el legislador básico de transparencia como un derecho de amplio espectro. Esta configuración ha sido reiterada por los Tribunales de Justicia, que ya han tenido ocasión de pronunciarse en diferentes ocasiones en el sentido de que el acceso a la información debe entenderse en un sentido amplio, y que las restricciones al mismo deben ser excepcionales. De este modo, a título de ejemplo, la sentencia de Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre (ECLI: ES:TS:2017:3530), fijó la siguiente doctrina:

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

[...]

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392&p=20200401&tn=1#a25>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a14>

aqué es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.» (F.J. 6º).

Doctrina jurisprudencial que, en lo concerniente a los límites, ha sido complementada por el Alto Tribunal, entre otras, en la sentencia 574/2021, de 25 de enero (ECLI:ES:TS:2021:574), en la que puntualizó lo siguiente:

«La aplicación de los límites al derecho de acceso a la información está sujeta a determinados requisitos y condiciones. Al respecto, el artículo 14.2 LTAIBG de la LTAIBG señala lo siguiente:

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, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate.» (FJ, 4º).

Asimismo, sobre la aplicación de los límites recogidos en el artículo 14, este Consejo ya se pronunció en el Criterio interpretativo 2/2015⁹, al señalar:

«Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un

⁹ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).»

Con relación al límite al ejercicio del derecho de acceso a la información del artículo 14.1.e) de la LTAIBG, este Consejo ha declarado que puede entenderse correcto invocarlo cuando se encuentren en curso los procedimientos para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, de manera que se pueda comprometer su resultado, pero no una vez que esos procedimientos hayan concluido y las sanciones hayan sido impuestas. En este caso, y como ya se ha indicado, la Administración ha señalado que sobre la cuestión objeto de la solicitud existe un proceso judicial en curso.

Sin embargo, la mera existencia de un procedimiento en curso no puede significar, a juicio de este Consejo, que deba desestimarse cualquier información que se solicite en relación con aquél. En este sentido, debe vincularse el límite del artículo 14.1.e) de la LTAIBG con el del apartado f) de ese mismo artículo, referido a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. Con respecto a este límite, que guarda identidad con el del apartado e), la interpretación más extendida entiende que debe considerarse de aplicación sólo en lo que respecta a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

Así, debe recordarse que la previsión del artículo 14.1.f) coincide con la del artículo 3.1.i) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia; en la memoria explicativa del Convenio se señala que *«este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia.»*

El referido límite persigue asegurar la igualdad de las partes en procesos judiciales, tanto ante tribunales nacionales como internacionales, y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo, de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite.

De lo anterior se desprende, pues, la necesidad de atender a la concreta naturaleza de la información o documentación reclamada. En esta línea se ha pronunciado la reciente Sentencia del Tribunal Supremo n.º 645/2022, de 31 de mayo (RCA 7844/2020), que sienta jurisprudencia sobre la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG en relación con la

cuestión de si una Entidad u Organismo de carácter público (en el caso enjuiciado, la Autoridad Portuaria de A Coruña) está obligado a facilitar los escritos y documentos presentados ante el Tribunal de Cuentas, tanto en el ámbito del ejercicio de sus funciones de fiscalización económico-financiera del sector público, como en el ámbito del ejercicio de sus funciones de enjuiciamiento de la responsabilidad contable.

La premisa de partida de la jurisprudencia que establece la citada sentencia es la procedencia de deslindar (i) aquella documentación de carácter administrativo que obre en poder del organismo competente (elaborada por el propio organismo), a cuya entrega tiene derecho el solicitante, y (ii) aquella otra documentación de naturaleza estrictamente procesal (vinculada al procedimiento de enjuiciamiento de responsabilidad contable y que ha sido remitida por el propio Tribunal de Cuentas) cuyo acceso o divulgación pública, en los supuestos de actuaciones propiamente jurisdiccionales en procedimientos pendientes de resolución, pudiera perturbar el equilibrio e integridad del procedimiento judicial, la igualdad de las partes u obstaculizar el ejercicio imparcial de las funciones de enjuiciamiento —y que, por tanto, ha de someterse las reglas procesales que le resulten de aplicación (en el caso enjuiciado las establecidas en la Ley Orgánica 27/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas)—.

A esta conclusión llega tras recordar la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sentada en la STJUE de 21 de septiembre de 2010 (asuntos acumulados C-514/07P, C[1]528/07P y C532/07P) en relación con el acceso a la información respecto de escritos procesales presentados en procedimientos jurisdiccionales pendientes que no han alcanzado la fase de la vista. En la mencionada sentencia, el TJUE concluye que «la Comisión puede basarse en la presunción de que la divulgación de escritos procesales presentados en procedimientos jurisdiccionales pendientes perjudica a estos procedimientos en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, de dicho Reglamento y que, en consecuencia, puede, durante el curso de tales procedimientos, denegar las solicitudes de acceso que tengan por objeto tales documentos, sin estar obligada a realizar un examen concreto». Señala el TJUE que la normativa procesal de los órganos jurisdiccionales de la Unión no prevé que los terceros tengan derecho a acceder a los escritos procesales depositados en la secretaría por la partes. En esa normativa procesal fundamenta el TJUE la presunción de que la divulgación de los escritos procesales perjudica a los procedimientos jurisdiccionales, lo que «no excluye el derecho del interesado a demostrar que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está amparado por la citada presunción (sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 62). »

Finalmente, el Tribunal Supremo fija en esta sentencia como jurisprudencia que *«[E]l límite al derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, referido a que el acceso suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la*

tutela judicial efectiva, resulta aplicable a las solicitudes de información respecto de contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados en el ámbito de la mencionada Ley elaborados para ser presentados ante un órgano jurisdiccional (y por ende ante el Tribunal de Cuentas, cuando ejerza funciones jurisdiccionales de enjuiciamiento de la responsabilidad contable), correspondiendo a estas Entidades de Derecho Público ponderar en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias concurrentes, si el principio de transparencia constituye un interés público superior capaz de superar la necesidad de proteger la documentación controvertida, y, en consecuencia, justificar la divulgación de esta.»

En el caso de la reclamación que es objeto de esta resolución, se ha solicitado información existente con anterioridad a la apertura del procedimiento judicial citado en el escrito de alegaciones: *«Copia digital de los informes técnico y jurídico aportados a expedientes urbanísticos en el ámbito de la Isla de Valdecañas a razón de tres expedientes anuales incoados en los años 2007 a 2015.»*

Asimismo, la Administración municipal no ha explicado en qué medida el hecho de conceder el acceso a la información solicitada *«puede perjudicar gravemente la tutela judicial efectiva de las partes implicadas en el procedimiento»* —según sostiene en su escrito de alegaciones—. En este sentido, debe recordarse que la aplicación de un límite de la LTAIBG debe ir acompañada de la elaboración de los dos test, el del daño y el del interés público, que menciona el preámbulo de esa norma legal, si bien en ningún momento el Ayuntamiento de El Gordo ha indicado que hayan sido llevados a cabo.

Por último, respecto al argumento esgrimido por el Ayuntamiento sobre la ausencia de acreditación de un interés legítimo en el procedimiento por parte del solicitante, cabe recordar que el derecho consagrado en el artículo 12 de la LTAIBG se reconoce a *«[t]odas las personas»* —sin establecer requisito alguno—, y que el artículo 17.3 de dicho texto legal ni exige al solicitante motivar su solicitud de acceso a la información ni permite que la ausencia de motivación sea, por sí sola, causa de rechazo de la solicitud.

Por todo lo anteriormente expresado y de acuerdo con la jurisprudencia a la que se ha hecho referencia expresa, este Consejo considera que la información solicitada es información pública a los efectos de los artículos 12 y 13 de la LTAIBG y que no existe ningún límite que haya sido aplicado de manera justificada y proporcional, motivo por el cual procede, en definitiva, estimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada, por constituir su objeto información pública en virtud de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

SEGUNDO: INSTAR al Ayuntamiento de El Gordo a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Informes técnicos y jurídicos obrantes en los expedientes urbanísticos incoados entre los años 2007 a 2015 relacionados con la Isla de Valdecañas.

TERCERO: INSTAR al Ayuntamiento de El Gordo a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*¹⁰, 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 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*¹¹.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la *Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*¹².

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>