

Expediente Nº 229/2020 Resolución N.º 131/2021

# CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

# **COMISIÓN EJECUTIVA**

Presidente:

D. Ricardo García Macho

Vocales:

D. Lorenzo Cotino Hueso

D<sup>a</sup> Emilia Bolinches Ribera

D. Carlos Flores Juberías

D<sup>a</sup> Sofia García Solís

En Valencia, a 28 de mayo de 2021

Reclamante: D.

Sujeto contra el que se formula la reclamación: Ayuntamiento de Valencia.

VISTA la reclamación número **229/2020**, interpuesta por Deconcejal del Grupo Municipal del Partido Popular en el Ayuntamiento de Valencia, contra el Ayuntamiento de Valencia y siendo ponente el presidente del Consejo, D. Ricardo García Macho, se adopta la siguiente

### RESOLUCIÓN

#### **ANTECEDENTES**

Primero. - Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, D. en su condición de concejal del Grupo Municipal del Partido Popular en el Ayuntamiento de Valencia, presentó el 8 de octubre de 2020 una solicitud de documentación dirigida al concejal Delegado de Protección Ciudadana, pidiendo acceso al expediente donde se estaba tramitando la nueva ordenanza de civismo y espacio público o, en su defecto, el borrador de esta.

El 19 de octubre de 2020 el concejal delegado respondió a su solicitud informando que el borrador se encontraba en actuaciones preliminares, por lo que no procedía la autorización solicitada.

Segundo. - El 20 de octubre de 2020 el ahora reclamante remitió una nota interior a la Alcaldía y a la Delegación de Protección Ciudadana reiterando su solicitud del día 8 de octubre. El mismo 20 de octubre remitió otra nota interior al Delegado de Protección Ciudadana solicitando nueva documentación relacionada con la petición del 8 de octubre, en concreto "copia digitalizada del expediente en el que se ha tramitado, a través de la Fundación de Policía Local de Valencia, la colaboración con la Universitat de Valencia para la realización de la cátedra PROTECPOL para la redacción del borrador de la nueva Ordenanza de Civismo en el Espacio Público, así como todos los trabajos realizados por la Universitat y las facturas que se hayan abonado en virtud de dicha colaboración."

El 30 de octubre de 2020 D. remitió nueva nota interior a la Alcaldía y a la Delegación de Protección Ciudadana reiterando la solicitud del día 20 de octubre.

El 3 de noviembre de 2020 el Delegado de Protección Ciudadana respondió a la solicitud de documentación de 20 de octubre comunicando lo siguiente: "Facilitamos copia del convenio entre la fundación de policía local y la Universitat de Valencia donde se establecen la financiación y el modelo de justificación, así como la memoria de actividades de 2018, donde figuran las relacionadas con la ordenanza de civismo expuestos en la rueda de prensa del 21 de junio de 2018. Como se verá son documentos de trabajo de carácter interno en fase de elaboración y consolidación, no habiendo en ese momento documentos en fase pública."



Tercero. – El 4 de noviembre de 2020 el ahora reclamante remitió otra nota interior a la Alcaldía y a la Delegación de Protección Ciudadana reiterando la solicitud del día 20 de octubre, señalando que "de toda la documentación requerida sobre la cátedra PROTECPOL, únicamente se adjunta un documento del convenio en formato word sin firma, y una breve memoria de actividad del año 2018. Nada más. Sin embargo, en el documento del convenio sin firma facilitado, consta que el mismo tendría una duración mínima de los años 2016, 2017, 2018 y 2019 con prórrogas tácitas una vez vencido el plazo de duración. Tampoco se ha facilitado copia de las facturas presentadas, y copia de todos los trabajos realizados desde el año 2016, incluido el borrador de la Ordenanza de Civismo que fue presentada en la rueda de prensa del 21 de junio de 2018. Ni, por supuesto, copia de los informes técnicos para la firma del convenio, ni de seguimiento de la correcta ejecución del convenio previo pago a las facturas."

El 20 de noviembre de 2020 el Delegado de Protección Ciudadana contestó al reclamante que "en respuesta a su solicitud comunicarle que no se puede acceder a lo solicitado al no existir expediente, dado que la colaboración entre la Universidad de Valencia y la Fundación de la Policía Local de Valencia de la comunidad valenciana fue aprobada por el patronato de la fundación a través del convenio de colaboración. Los trabajos realizados por la cátedra PROTECPOL figuran en las memorias anuales que han sido publicadas en la página web de la cátedra. La dotación percibida por la cátedra se encuentra en la cláusula tercera del citado convenio. Por otra parte, la cláusula cuarta establece la constitución de una comisión mixta que entre sus funciones se incluyen aprobar el presupuesto y la liquidación de gastos de la cátedra de protección ciudadana-Policía Local de Valencia."

**Cuarto.** – En fecha 23 de noviembre de 2020, D. presentó por vía telemática, con registro número GVRTE/2020/1772627, en representación del Grupo Municipal del Partido Popular en el Ayuntamiento de Valencia, un escrito dirigido al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, reclamando por la falta de entrega de la información solicitada al Ayuntamiento los días 8 y 20 de octubre de 2020.

En su escrito el reclamante exponía que "La Fundación Policía Local de Valencia está participada al 100% por el Ayuntamiento de Valencia. El Patronato de dicha Fundación está presidido por el Concejal Delegado de Protección Ciudadana del Ayuntamiento, D. y en la composición del Patronato (9 patronos) no se encuentra representado el Grupo Municipal Popular del Ayuntamiento, por lo que la única forma de poder fiscalizar el uso de los fondos municipales que se transfieren anualmente a dicha Fundación pública es a través de solicitudes de documentación dirigidas al presidente de la entidad.

Este Consejo de Transparencia atendiendo anteriores reclamaciones del Grupo Municipal Popular, tiene dicho al Ayuntamiento de Valencia la obligación de entregar la documentación de entes del Sector Público Local que se requiere por parte de los miembros de la Corporación en diversas resoluciones, entre otras; RESOLUCIÓN 81/2017 de 2 de noviembre de 2017 sobre la Fundación de Empleo, RESOLUCIÓN 147/2018 de 8 de noviembre de 2018 sobre MERCAVALENCIA o la más reciente RESOLUCIÓN 74/2020 de 19 de junio de 2020 sobre EMT Valencia.

En el presente caso, de las 10 Notas Interiores que se adjuntan queda reflejada la negativa expresa del Presidente de la Fundación a entregar la documentación requerida el día 8/10/2020 (borrador Ordenanza de Civismo y Espacio Público) y el día 20/10/2020 (expediente completo de la Cátedra PROTECPOL) y todo ello ignorando completamente los efectos del silencio administrativo positivo que le fueron recordados en diversas Notas Interiores, así como las dos indicaciones de la Alcaldía sobre la entrega de la documentación o firma de resolución motivada".

Quinto. – En fecha 25 de noviembre de 2020 la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno remitió al Ayuntamiento de Valencia escrito por el que se le otorgaba, previamente a la resolución de la reclamación presentada por D. trámite de audiencia por un plazo de quince días, para que pudiera facilitar la información y formular las alegaciones que considerase oportunas, escrito recibido por el Ayuntamiento el 26 de noviembre, tal y como consta en el correspondiente acuse de recibo electrónico.



En respuesta al mismo, el Ayuntamiento de Valencia remitió a este Consejo escrito de alegaciones el 18 de febrero de 2021, en el que se daba traslado del informe emitido por el Servicio de Policía Local, donde se hacía constar lo siguiente:

"Primero. - El día 19 de octubre el concejal delegado de Protección Ciudadana, presidente de la Fundación de Policía Local, remitió a la portavoz del grupo municipal popular una nota interior respondiendo a la solicitud de acceso al borrador de la ordenanza de civismo y espacio público que decía textualmente:

"El derecho no da cobertura al acceso al conocimiento de las actuaciones preliminares, por cuanto la preparación interna y reflexiva es muchas veces cambiante en función del avance el proceso de gestación e impulsión de los asuntos cuya gestión corresponde a las unidades administrativas y Delegaciones".

El párrafo que se remitió a la portavoz del grupo popular forma parte del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 18 de enero de 2019 por el que se aprobaron las instrucciones relativas al derecho a la información de las concejalas y concejales.

El borrador de la ordenanza que fue requerido se encontraba y se encuentra en actuaciones preliminares, motivo por el que no se le trasladó la copia.

Segundo. - El día 3 de noviembre el concejal delegado de Protección Ciudadana, presidente de la Fundación de Policía Local, a la vista de las notas interiores de reiterando nuevamente la información ya facilitada, remitió una nota interior a la portavoz del grupo municipal popular en la que se decía textualmente en relación con su solicitud lo siguiente:

"Por último, facilitamos copia del Convenio entre la Fundación de Policía Local y la Universitat de València donde se establecen la financiación y el modelo de justificación, así como la Memoria de Actividades de 2018, donde figuran las relacionadas con la Ordenanza de Civismo expuestas en la rueda de prensa del 21 de junio de 2018. Como se verá son documentos de trabajo de carácter interno en fase de elaboración y consolidación, no habiendo en ese momento documentos en fase pública".

Tercero. - Ante el nuevo requerimiento de información insistiendo en la remisión de la copia digitalizada del expediente en el que se tramitó la colaboración entre la Universitat de València y la Fundación de la Policía Local de València, los trabajos realizados por la cátedra Protecpol y las facturas abonadas, el día 20 de noviembre de 2020, el concejal delegado de Protección Ciudadana remitió a la portavoz del grupo municipal popular una nota interior que decía textualmente:

En respuesta a su solicitud comunicarle que no se puede acceder a lo solicitado al no existir expediente, dado que la colaboración entre la Universitat de València y la Fundación de la Policía Local de València de la Comunidad Valenciana fue aprobada por el Patronato de la Fundación a través de un convenio de colaboración. Los trabajos realizados por la cátedra Protecpol figuran en las memorias anuales que han sido publicadas en la página web de la cátedra.

La dotación percibida por la cátedra se encuentra en la cláusula tercera del citado convenio. Por otra parte, la cláusula cuarta establece la constitución de una Comisión Mixta que entre sus funciones incluye aprobar el presupuesto y la liquidación de gastos de la Cátedra de Protección Ciudadana-Policía Local de València".

Cuarto. - Para finalizar manifestar que esta misma información ha sido remitida al Síndic de Greuges al que se ha dirigido también. por los mismos motivos."

**Sexto.** - El 5 de marzo de 2021, presentó por vía telemática, con registro número GVRTE/2021/582884, un nuevo escrito dirigido al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en el que se adjuntaba una copia de la Resolución dictada por el Síndic de Greuges el 29 de enero de 2021 a raíz de una queja presentada el 21 de octubre de 2021 por el reclamante, señalando que en dicha Resolución se reconocía el derecho a obtener copia de la documentación requerida, y que el Ayuntamiento de Valencia no había respondido al Síndic si aceptaba o no sus recomendaciones y tampoco les había hecho entrega de la documentación.

Efectuada la deliberación del asunto en la sesión de la fecha de esta Comisión Ejecutiva, se adopta la presente resolución bajo los siguientes



## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**Primero.** - Conforme al art. 24.1 en relación con el 42.1 de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (en adelante Ley 2/2015 valenciana), el órgano competente para resolver las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, es la Comisión Ejecutiva con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa.

**Segundo.** - Asimismo, el destinatario de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso —el Ayuntamiento de Valencia— se halla sujeto a las exigencias de la citada Ley, en virtud de lo prescrito en el 2.1.d), que se refiere de forma expresa a "las entidades integrantes de la Administración local de la Comunitat Valenciana".

Tercero.- En cuanto al reclamante, es indiscutible el derecho de D. en representación del Grupo Municipal del Partido Popular en el Ayuntamiento de Valencia, a acogerse a lo previsto tanto en la Ley estatal de Transparencia como en el artículo 24 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, que según el artículo 11 garantiza el derecho a la información pública de cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida.

Más aún: concurriendo en D. la condición de miembro de la corporación municipal de Valencia procede subrayar que su derecho de acceso a la información pública obtiene un reforzamiento expreso de lo establecido por el artículo 23.1 de la Constitución, y por el elenco de facultades que a los electos locales brinda la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Sobre el derecho de acceso a la información municipal por parte de los concejales, este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas resoluciones, interpretando la normativa local y la de transparencia en el siguiente sentido.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece en su DA1<sup>a</sup>, apartado 2º "que se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información".

De conformidad con lo regulado en la citada DA, este Consejo viene manteniendo el criterio de que son admisibles las reclamaciones planteadas frente a la denegación o limitación de acceso a la información por la aplicación subsidiaria del régimen de garantía al acceso a la información pública regulado en la Ley 19/2013.

Así pues, a partir de la Resolución 6/2017 (exp. 15/2016), este Consejo ha admitido y resuelto las reclamaciones de los concejales en relación con la información de su corporación. Por ello se considera relevante señalar el fundamento jurídico de las resoluciones que fijan el criterio del CTCV:

"Concurre el derecho fundamental que le otorga el artículo 23.2 de la Constitución Española, así como el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y los artículos 14, 15 y 16 del Real Decreto 2568/85 de 28 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales que establecen cómo se debe ejercer ese derecho y las normas que deben cumplirse para su ejecución. Este derecho queda más reforzado todavía si consideramos la garantía que se ofrece en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, que en su artículo 128 determina el derecho de información, claramente aplicable en este caso, mientras que en las determinaciones de la legislación de transparencia, según el apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se establece que el acceso a la información pública en las materias que tienen un régimen especial de acceso, es regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley. Y las solicitudes de información de los miembros de las corporaciones locales sobre materias de la administración respectiva constituyen un caso de aplicación de esta disposición, ya que tienen un régimen especial de acceso.

Ahora bien, en tanto la regulación de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia ofrece y garantiza una mejor tutela del derecho de acceso a la información así como la vía de reclamación



ante este Consejo, cosa que no abarca la Ley 8/2010 de Régimen Local, es lógico que el derecho de acceso a la información que se garantiza a cualquier ciudadano no tenga mejores garantías que el derecho reforzado de acceso a la información de los cargos electos en el ejercicio de su función institucional y del derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución Española, tal y como se manifestó en la resolución del Tribunal Supremo 2870/2015, de 15 de junio al expresar que el acceso a la información y a los documentos públicos no solo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes sino que deben suponer un plus añadido imprescindible.

Así pues, es criterio de este Consejo que la aplicación de la Ley 19/2013 no se impone ni sustituye los otros mecanismos que pueden ser utilizados igualmente por los cargos electos si lo consideran adecuado. Por ello, la garantía del derecho de acceso proporcionada por la reclamación ante este Consejo es aplicable en defensa del electo local a obtener información de su propia entidad siempre que para la resolución de estas reclamaciones se aplique preferentemente el derecho a la información regulada por el artículo 128 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana y por las demás disposiciones de la legislación de régimen local que sean aplicables, especialmente si son más favorables al acceso, y solo supletoriamente las disposiciones de la 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia.

Este criterio interpretativo es el que viene manteniendo este Consejo en relación con el derecho de acceso de los concejales a la información pública, y en particular, entre otras resoluciones, en la Res. 6/2017 Exp. 15/2016; Res. 26 Exp. 72/2016; Res. 81/2017 Exp. 7/2017; Res. 30/2018 Exp. 55/2017; Res. 147/2018 Exp. 149/2017; Res. 6/2019 Exp. 55/2018; Res. 12/2020 Exp. 117/2019; Res. 74/2020 Exp. 170/2019.

**Cuarto.** - Según lo expuesto en los antecedentes, la información solicitada mediante escritos de 8 y 20 de octubre de 2020 constituye información pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, según el cual se entiende por información pública "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de la Administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

**Quinto**. — Una vez determinado que lo que el reclamante solicita es información pública, procede analizar si es de aplicación alguno de los límites contemplados en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, o causa de inadmisión del artículo 18, por lo que entraremos a valorar en detalle lo solicitado por el reclamante en cada una de las solicitudes de acceso, que como hemos podido extraer de los antecedentes vienen referidas, en ambos casos, al borrador de la nueva Ordenanza de Civismo en el Espacio Público.

Así, en la solicitud de 08/10/2020, se pide "enlace de acceso al expediente donde se está tramitando la nueva ordenanza de civismo y espacio público, o en su defecto el borrador de esta".

En este primer caso, el Ayuntamiento se remite al Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha 18 de enero de 2019, por el que se aprueban las instrucciones relativas al derecho de la información de las concejalas y concejales, para evitar dar una respuesta motivada a la denegación de la solicitud de acceso, que "pospone hasta que procedimentalmente corresponda", dado que el borrador se encuentra en actuaciones preliminares.

En relación con dichas Instrucciones, este Consejo ya se pronunció en la resolución nº 23/2021 del Exp. 155/2020 matizando que "como tales, se trata de normas de carácter interno que carecen de valor normativo y fuerza vinculante y que no pueden modificar el ordenamiento jurídico, en este caso las leyes de transparencia, que es el marco normativo al que debemos concernirnos y sobre el que este Órgano va a basar su resolución."

En este caso, el Ayuntamiento no resuelve la solicitud, sino que la pospone aplazando "sine die" el derecho de acceso a la información por considerar "el borrador se encuentra en actuaciones preliminares", interpretando este Consejo, como ya hizo en la resolución 23/2021, esa afirmación como una denegación expresa de la solicitud de la recurrente, olvidando la corporación municipal que tanto la Ley estatal 19/2013 (art. 20.1) como la valenciana Ley 2/2015 (art. 17.2) y el Decreto 105/2017 (art.



55.2), únicamente contemplan la prórroga del plazo para resolver por otro mes más, en aquéllos casos en que el volumen o la complejidad de la información solicitada así lo requiera.

Pues bien, en este caso, y aunque pudiera tratarse de "actuaciones preliminares", como las ha calificado el Ayuntamiento, no debemos olvidar que quién solicita dicha información goza de una posición privilegiada como concejal del mencionado Ayuntamiento y que las solicitudes de información de los miembros de las corporaciones locales sobre materias de la administración respectiva tienen un régimen especial de acceso, al tratarse de información que en muchas ocasiones deben conocer necesariamente para el mejor cumplimiento de sus funciones como miembro de la corporación, y que como tal, tiene derecho a obtener para el desempeño de su cargo. Como antes se ha manifestado, se trata de un derecho fundamental, regulado en el art. 23 de la CE que garantiza el ejercicio del cargo público, consistente en el derecho a obtener información necesaria a fin de poder participar en las actividades públicas y de control del gobierno municipal. Este derecho viene desarrollado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en el artículo 128.1 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, y artículo 14 del RD 2586/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales). "Todos los miembros de las Corporaciones Locales tienen derecho a obtener [...] cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. En todo caso, la denegación del acceso a la documentación informativa habrá de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado.".

Por tanto, dada su posición privilegiada, y teniendo en cuenta que tales actuaciones preliminares no solo son antecedentes, datos o informaciones que tienen derecho a conocer los concejales, sino que además tienen cabida dentro de lo que las leyes de transparencia definen como información pública, ya que son contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de la Administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, entendemos que debería haberse dado acceso al reclamante, salvo aquéllos que evidentemente no existan como tales porque la información que deban contener no se ha integrado definitivamente, en cuyo caso el sujeto obligado tendrá que describir concretamente el estado de elaboración —o falta de elaboración- de la información solicitada, justificando expresamente su inexistencia.

Sexto.- En relación con el acceso a documentos en fase de elaboración o borradores se ha pronunciado la GAIP en su resolución 591/2019, de 10 de octubre, cuyos argumentos comparte este Consejo, y en cuya reclamación, como en este caso, se solicitaba copia de un estudio encargado por la Generalitat de Catalunya a la Universidad Politécnica de Catalunya, considerando la GAIP con acierto, a juicio de este Consejo, que "[...] no se trata de un estudio en fase de elaboración, o de un borrador de informe, sino de un trabajo acabado y definitivo, que tiene autonomía y sustantividad propia y que se ha recepcionado como ejecución del contrato de servicios licitado. Por otra parte, el solo hecho de que el estudio haya sido elaborado externamente por la UPC como objeto de un contrato de servicios de asesoramiento ya impide que pueda dársele la consideración de documento interno [...]

[...] cualquier estudio o informe en manos del Administración (máxime si lo ha recibido en ejecución de un contrato) con identidad propia, una vez finalizado, no puede considerarse ni un borrador ni un documento de trabajo interno, sea cual sea la finalidad con que se elaboró o encargó, o la utilidad que se le esté dando.

De acuerdo con los argumentos anteriores, el estudio objeto de reclamación, en la medida en que es un documento finalizado, con autonomía y sustantividad propia, elaborado externamente y entregado en ejecución de un contrato, que tiene interés público y relevancia desde la perspectiva de la transparencia, no se puede considerar un documento interno sin relevancia o interés público [...].

En los mismos términos, y partiendo de la definición que contempla la Real Academia Española (RAE) de borrador como "texto provisional susceptible de modificación y desarrollo", se ha pronunciado también el CTBG estatal en resoluciones 328/2019 y 397/2019, en las que en atención al Criterio interpretativo nº 6/2015, de 12 de noviembre, aprobado por ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concluye 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.

Y todo ello en base a la interpretación que de las causas de inadmisión hace el Tribunal Supremo, quien en Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, razona que "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." (...) "Esa 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.

Por otra parte también debe tenerse en consideración la definición y el tratamiento que a los estudios e informes les confiere el Reglamento de la Generalitat de Cataluña, en cuyo artículo 50 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública establece que "[...] las administraciones públicas deben publicar la información relativa a los informes y estudios que se hayan contratado", entendiendo por informes y estudios a publicar "toda prestación de hacer con contenido intelectual que analiza y expone una cuestión determinada y que ha sido contratada por una administración pública de conformidad con la normativa de contratos del sector público bajo la modalidad de contrato de servicio, cuyo resultado consista en la entrega de un documento escrito [...]".

No debemos olvidar que la Ordenanza de Civismo fue presentada en la rueda de prensa del 21 de junio de 2018, por lo que ha transcurrido un tiempo considerable para seguir calificando los documentos relativos a la misma como "documentos de trabajo de carácter interno en fase de elaboración y consolidación", y por lo tanto se trata de un documento finalizado. Además de que nos encontramos ante un documento encargado a la UV a través de un convenio financiado con dinero público, lo cual tiene pleno encaje con la finalidad de la transparencia que viene recogido en el preámbulo de la Ley 19/2013 "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 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".

**Séptimo**. – Por lo que se refiere a la información solicitada mediante escrito de fecha 20/10/2020 "copia digitalizada del expediente en el que se ha tramitado, a través de la Fundación de Policía Local de Valencia, la colaboración con la Universitat de Valencia para la realización de la cátedra PROTECPOL para la redacción del borrador de la nueva Ordenanza de Civismo en el Espacio Público, así como todos los trabajos realizados por la Universitat y las facturas que se hayan abonado en virtud de dicha colaboración".

En este caso, lo que se está solicitando es básicamente lo mismo que en la solicitud anterior, pero de manera más concreta, es decir, aquéllas actuaciones previas a la redacción del borrador de la Ordenanza que se hayan llevado a cabo a través de la cátedra PROTECPOL mediante la colaboración entre la Fundación de la Policía Local de Valencia y la Universitat de Valencia, pero en este caso ahonda más todavía y solicita también "todos los trabajos realizados por la Universitat" y "las facturas que se hayan abonado en virtud de dicha colaboración".

Pues bien, como no puede ser de otra manera, reproducimos todo lo anteriormente expuesto en cuanto a que nos encontramos ante información pública, tal y como viene definida en la Ley 19/2013, y que quién solicita la información goza de una posición privilegiada que refuerza su derecho de acceso, por lo que no hay duda alguna de que la *copia digitalizada del expediente* debió haberse facilitado al reclamante en el momento de su solicitud. Pero el Ayuntamiento contesta facilitando copia del Convenio de colaboración, en formato word sin firma, según el reclamante, en el que consta que el mismo tendría



una duración mínima de los años 2016, 2017, 2018 y 2019 con prórrogas tácitas una vez vencido el plazo de duración, y una breve memoria de actividades de 2018, concluyendo el Ayuntamiento que "son documentos de trabajo de carácter interno en fase de elaboración y consolidación, no habiendo en ese momento documentos en fase pública."

Añade además el Ayuntamiento en su contestación que "no se puede acceder a lo solicitado al no existir expediente, dado que la colaboración entre la Universidad de Valencia y la Fundación de la Policía Local de Valencia de la comunidad valenciana fue aprobada por el patronato de la fundación a través del convenio de colaboración". Evidentemente, y al parecer de este Consejo, carece de fundamento lo alegado por la corporación, ya que todo convenio de colaboración debe tener por parte de la Administración un expediente abierto que recoja de forma ordenada todos aquellos documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla (artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Sobre la inexistencia de la información, este Consejo ya se ha pronunciado en anteriores resoluciones como la Res. 73/2017 (Exp. 80/2016) o la Res. 41/2019 (Exp. 131/2018) en la que se estimaba que: "La negación de la existencia o disponibilidad de la información por un sujeto obligado es una afirmación que debe hacerse con una relevante seguridad, puesto que su consecuencia obvia es la negación radical del acceso a la información. En nuestra resolución en el expediente 19/2015, 28.10.2016, FJ 4º indicamos que "afirmada la inexistencia de la información sólo puede exigirse, como ha hecho el sujeto obligado, una información detallada de la causa de la inexistencia de la información y de todas las acciones realizadas para conseguir que la que se brinda a la ciudadanía es la máxima. [...] el sujeto obligado ha satisfecho en la mejor manera que le era materialmente posible la solicitud de información".

Por tanto, teniendo en cuenta, como hemos dicho, que la copia digitalizada del expediente es información pública, que el solicitante es concejal y goza de una posición privilegiada, y no siendo de aplicación límite alguno de los contemplados en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013 o causa de inadmisión del artículo 18, este Consejo entiende que debe reconocerse el derecho de acceso a la información solicitada en este punto, con la única prevención de disociar, en su caso, aquéllos datos personales de especial protección de terceras personas que pudieran constar en el expediente, y en el caso de que no exista, el sujeto obligado deberá manifestar expresamente su inexistencia, informando detalladamente de la causa de dicha inexistencia y de todas las acciones realizadas para conseguir que la información que se brinda al solicitante es la máxima, justificando haber satisfecho en la mejor manera que le era materialmente posible la solicitud de información.

Por lo que respecta a la segunda parte de la solicitud, sobre la que el reclamante dice no haber recibido la información ("todos los trabajos realizados por la Universitat" y "las facturas que se hayan abonado en virtud de dicha colaboración"), el Ayuntamiento da una respuesta bastante vacía de contenido, ya que únicamente manifiesta, en relación con los trabajos, que los mismos figuran en las memorias anuales y que éstas han sido publicadas en la página web de la cátedra, y en cuanto a las facturas, se limita a mencionar que en la cláusula tercera del citado convenio se encuentra la dotación percibida por la cátedra y en la cláusula cuarta se prevé la constitución de una comisión mixta entre cuyas funciones se incluyen la de aprobar el presupuesto y la liquidación de gastos de la cátedra.

Evidentemente la contestación del Ayuntamiento no da respuesta al derecho de acceso a la información que pretende el reclamante, por lo que teniendo en cuenta que tanto los trabajos llevados a cabo por la Universitat de Valencia en el marco del convenio de colaboración de la cátedra PROTECPOL, como las facturas que se hayan abonado por dicha colaboración deben formar parte del expediente en cuestión, y por ende, deben estar en poder de la Administración por lo que constituyen información pública, y que en este caso tampoco se aprecian límites o causas de inadmisión que restrinjan o impidan el derecho de acceso del reclamante, es por lo que este Consejo considera que debe reconocerse dicho derecho de acceso y facilitar al concejal la información solicitada.

**Octavo.**- Recalcar en todo caso el deber de sigilo por parte de los miembros de la Corporación, que deberán respetar la confidencialidad de la información a que tengan acceso en virtud del cargo, sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros; siendo directamente responsables. Tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten



para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio (art. 128 de la ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana).

Noveno.- Por último, y respecto a los efectos del silencio, que, según el reclamante, le fueron recordados al sujeto obligado en diversas Notas Interiores, cabe señalar, en la línea de lo afirmado en otras resoluciones de este Consejo, que lejos de las consecuencias que la mera lectura del artículo 17.3 de la Ley 39/2015, cabría deducir, toda vez que el "silencio administrativo positivo" que consagraba el referido precepto de nuestra norma autonómica de transparencia, en abierta discrepancia con el principio de silencio administrativo negativo consagrado por la norma estatal de transparencia en su artículo 20.4, debe ser tenido por inconstitucional al amparo de la STC 104/2018, de 4 de octubre, por la que se estima la cuestión de inconstitucionalidad presentada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón contra el artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, toda vez que ésta ha establecido la nulidad del artículo 31.2 de la citada ley, que regulaba los efectos de la inactividad de la Administración y establecía el silencio administrativo positivo, por estimar inconstitucionalidad su contradicción "efectiva e insalvable" con lo establecido en el artículo 20.4 de la Ley Estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que prescribe precisamente lo contrario, disposición esta última que el alto Tribunal entiende "dictada legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del procedimiento administrativo común (artículo 149.1.18a de la Constitución). Consideraciones que es forzoso hacer extensivas a la legislación valenciana de transparencia, en la medida en que tanto la hipótesis de hecho como la consecuencia jurídica en las que alude el artículo 17.3 de la Ley 39/2015, son idénticas a las de la norma aragonesa declarada contraria a la Constitución (Res. 43/2021 Exp. 191/2020, FJ 6°).

#### RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, acuerda:

Primero. - Estimar la reclamación presentada el día 23 de noviembre de 2020, por D. en representación del Grupo Municipal del Partido Popular en el Ayuntamiento de Valencia, contra dicho Ayuntamiento, reconociendo el derecho de acceso a la información solicitada mediante escritos de 8 y 20 de octubre de 2020, conforme a lo expuesto en los fundamentos jurídicos quinto, sexto y séptimo de esta resolución.

**Segundo.** - Instar al Ayuntamiento de Valencia a que facilite al reclamante dicha información en el plazo máximo de un mes a contar desde la notificación de esta resolución, debiendo comunicar a este Consejo cualquier actuación que lleve a cabo para dar cumplimiento a lo establecido en la misma.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO