

## ***Informe del Consejo Valenciano de Transparencia (2022) Anuario de Transparencia Local***

### **1. Actividad resolutoria**

#### 1.1. Actividad revisora

1.1.1. Reclamaciones recibidas (Número, Entidad local afectada, Motivo, Ámbito material y Estado de tramitación)

1.1.2. Resoluciones dictadas (Sentido de la resolución y Cumplimiento)

#### 1.2. Actividad de garantía

1.2.1. Criterio sustantivo (Cuestiones de procedimiento. Concepto de Información Pública. Causas de inadmisión. Límites. Protección de datos)

1.2.2. Criterio material (Contratación. Empleo público. Urbanismo. Información económica presupuestaria. Organización local)

#### 1.3. Actividad jurisdiccional

1.3.1. Resoluciones impugnadas

### **2. Actividad consultiva**

---

Un año más el ahora **Consejo Valenciano de Transparencia (CVT)**, conforme a la nueva denominación otorgada por la reciente Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, participa en la elaboración del presente Informe para su incorporación al **Anuario de Transparencia Local**.

Centraremos el estudio en todas aquellas resoluciones, criterios e informes más recientes elaborados en el **ámbito local** durante el ejercicio 2022, pudiendo acceder a todo su contenido a través de su página web <http://conselltransparencia.gva.es/>

### **1. Actividad resolutoria**

Durante el año 2022 el Consejo Valenciano de Transparencia ha procedido a la tramitación de 370 expedientes, de los cuáles 368 son reclamaciones contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa, y el resto (2) se corresponden con consultas planteadas en materia de transparencia o acceso a la información pública.

#### **1.1. Actividad revisora**

### 1.1.1. Reclamaciones recibidas

De las **368 reclamaciones** recibidas en el CVT, **232** se dirigen **contra entidades locales** de la Comunitat Valenciana, lo que supone un 63,04% del total, mientras que un 30,71% se corresponden con reclamaciones presentadas contra los distintos departamentos del Consell de la Generalitat, y un 6,25% frente a otros entes públicos sujetos a la Ley de Transparencia.

| ORGANISMO                 | 2022       | %          |
|---------------------------|------------|------------|
| Entidades Locales         | 232        | 63,04      |
| Departamentos del Consell | 113        | 30,71      |
| Otros sujetos obligados   | 23         | 6,25       |
| <b>Total</b>              | <b>368</b> | <b>100</b> |

En cuanto al tipo de **entidad local afectada**, continúa destacando nuevamente el elevado número de reclamaciones que se dirigen contra los Ayuntamientos (87,93%).

| ORGANISMO      | 2022       | %          |
|----------------|------------|------------|
| Ayuntamientos  | 204        | 87,93      |
| Diputaciones   | 11         | 4,74       |
| Consortios     | 14         | 6,03       |
| Mancomunidades | 3          | 1,29       |
| <b>Total</b>   | <b>232</b> | <b>100</b> |

El **motivo de las reclamaciones** en el ámbito local es diverso, si bien en la mayoría de los casos es la falta de respuesta a las solicitudes de acceso a la información (67,67%), recordando este Consejo en sus resoluciones la obligación de resolver de la Administración.

| MOTIVO                     | 2022 | %     |
|----------------------------|------|-------|
| Falta de respuesta         | 157  | 67,67 |
| Desestimación/Inadmisión   | 17   | 7,33  |
| Estimación parcial         | 2    | 0,86  |
| Denuncia publicidad activa | 8    | 3,45  |
| Denuncia buen gobierno     | 4    | 1,72  |
| Otros                      | 44   | 18,97 |

|       |     |     |
|-------|-----|-----|
| Total | 232 | 100 |
|-------|-----|-----|

Entre las distintas **materias sobre las que versan las reclamaciones** presentadas contra entes locales, destacan las que solicitan información municipal, así como empleo público y urbanismo.

| MATERIA                              | 2022       | %          |
|--------------------------------------|------------|------------|
| Buen Gobierno                        | 4          | 1,72       |
| Empleo Público                       | 84         | 36,21      |
| Información Económica-Presupuestaria | 18         | 7,76       |
| Información Jurídica                 | 36         | 15,52      |
| Información Municipal                | 16         | 6,9        |
| Medio Ambiente                       | 13         | 5,6        |
| Urbanismo                            | 44         | 18,97      |
| Publicidad Activa                    | 8          | 3,45       |
| Otros                                | 9          | 3,88       |
| <b>TOTAL</b>                         | <b>232</b> | <b>100</b> |

En 19 de los expedientes abiertos contra entidades locales se ha dictado resolución de archivo por no versar la reclamación sobre materias competencia de este Consejo.

Por último, y antes de entrar en el estudio de las resoluciones dictadas por el CVT en el ámbito local durante el ejercicio 2022, resulta de interés el nuevo criterio adoptado por este órgano de garantía en relación con la **presentación anticipada** de las reclamaciones. Hasta el momento, en aquellos casos en los que el reclamante presentaba su reclamación ante el Consejo de Transparencia antes de que transcurriera el plazo de un mes que la Ley establece para que la administración resuelva (artículo 20.1 de la Ley 19/2013), el CVT entendía que, dado que no se podía considerar que en ese momento existiera una resolución, ni expresa ni presunta, respecto de la cual reclamar, ello suponía la inadmisión de la reclamación, y así lo ha venido resolviendo en numerosas ocasiones en aplicación del referido artículo 20 de la Ley 19/2013. Ahora bien, a partir de enero 2022 (**Res. 13/2022**), el Consejo ha venido a considerar, siguiendo consolidada doctrina del Tribunal Supremo, ampliamente aplicada por los diferentes tribunales relativa a la interposición anticipada de recurso jurisdiccional sin esperar a la resolución expresa de la

Administración (STS 4127/2001, de 19 de mayo, FJ 2º; STS 8098/2011, de 7 de diciembre, FJ 3º; Audiencia Nacional, SAN 275/2021, de 25 de enero, FJ 5º (recurso 698/2018 secc. 8ª), que procedía variar dicho criterio.

Así pues, cuando quien ejerció del derecho de acceso a la información pública acude a la reclamación potestativa ante la autoridad independiente de transparencia sin dejar transcurrir el mes que tiene el sujeto obligado para resolver la solicitud de información (o dos meses en caso de ampliación), entiende el CVT que esta interposición anticipada o prematura de la reclamación ante la autoridad de transparencia no es motivo de inadmisión, produciéndose de facto la subsanación con el paso del tiempo.

Por ello, en los casos de silencio de la Administración ante la solicitud de información, en aplicación del artículo 68 Ley 39/2015, este Consejo, cuando conozca el hecho de la interposición anticipada, requerirá al reclamante para que confirme que no ha obtenido resolución expresa a su reclamación y que, si la ha obtenido, mantiene la reclamación y en qué términos. Si una vez formulada la reclamación y transcurrido el plazo para resolver, la Administración dicta resolución expresa que no reconozca plenamente el derecho de acceso, se entiende igualmente subsanado el motivo y la reclamación se mantiene, si bien, ya frente a la resolución expresa por cuanto discrepe con la misma el reclamante. Todo ello porque entiende el CVT que, de inadmitir tales reclamaciones, quien haya solicitado el acceso a la información, haya reclamado anticipadamente, y no haya obtenido una resolución estimatoria, se vería en la absurda situación de tener que volver a reclamar ante este Consejo. En los mismos términos se pronuncia la res. 81/2022...

### 1.1.2. Resoluciones dictadas

En el ejercicio de las competencias otorgadas por el artículo 42.1 a) y b) de la Ley 2/2015, de 2 de abril, y del artículo 48.1 de la nueva Ley 1/2022, de 13 de abril, desde su entrada en vigor el 12 de mayo de 2022, durante dicho ejercicio se han dictado un **total de 332 resoluciones**, de las que **195** se corresponden con reclamaciones presentadas en el **ámbito local** durante los años 2021 y 2022, destacando que sigue reduciéndose considerablemente el plazo de resolución por parte del Consejo, como puede observarse en el Informe de Promedio Medio de Resolución publicado en la web (<https://conselltransparencia.gva.es/es/estadistiques>)

Por entidad local, destaca el 88,21% de las que se refieren a Ayuntamientos.

| ENTES LOCALES  | 2022       | %          |
|----------------|------------|------------|
| Ayuntamientos  | 172        | 88,21      |
| Diputaciones   | 10         | 5,13       |
| Consortios     | 11         | 5,64       |
| Mancomunidades | 2          | 1,03       |
| Otros          | 0          | 0          |
| <b>Total</b>   | <b>195</b> | <b>100</b> |

Por lo que se refiere al **sentido de las resoluciones**, la mayoría de las resoluciones dictadas han sido estimatorias (65).

| SENTIDO                | 2022       | %          |
|------------------------|------------|------------|
| Estimadas              | 65         | 33,33      |
| Estimadas Parcialmente | 37         | 18,97      |
| Desestimadas           | 26         | 13,33      |
| Desistimientos         | 14         | 7,18       |
| Pérdida del Objeto     | 41         | 21,03      |
| Inadmitidas            | 12         | 6,15       |
| <b>Total</b>           | <b>195</b> | <b>100</b> |

En cuanto al **cumplimiento de las resoluciones dictadas** por el CVT, en todas ellas se señala un plazo prudencial instando a la Administración para que proceda a su cumplimiento e invitando además al reclamante a que comunique a este Consejo cualquier incidencia que pueda surgir respecto de la ejecución de la resolución y que pueda perjudicar sus derechos e intereses. Si no se ejecuta la resolución en cuestión, y así lo manifiesta el reclamante al Consejo, se traslada a la Administración la queja del solicitante, a fin de que comunique cuáles son las causas o motivos que han provocado su incumplimiento. Lamentablemente son muchos los casos en los que, sobre todo los Ayuntamientos, ignoran las resoluciones del Consejo, pese a ser directamente ejecutivas, y en consecuencia, son muchos los expedientes en los que se ha remitido el recordatorio a la Corporación de que deben cumplir las resoluciones del Consejo.

En esta materia, la reciente Ley 1/2022 contempla entre las funciones del CVT la de hacer

el seguimiento de la ejecución de las resoluciones que resuelvan reclamaciones en materia de acceso a la información y, en su momento, de los acuerdos de mediación, así como velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa contenidas en la ley, pudiendo, de conformidad con la facultad de control que le atribuye el artículo 13, requerir de oficio la enmienda de incumplimientos de tales obligaciones y hacer el seguimiento de su cumplimiento.

Como novedad, la nueva Ley 1/2022 establece que en el supuesto de que el CVT apreciara el incumplimiento de la resolución, podrá imponer multas coercitivas en los plazos y cuantías establecidos en el artículo 5.3 (de 100 a 1.000 euros, reiterada por periodos de 15 días hasta su cumplimiento) al personal o las autoridades responsables de cumplir la resolución en la entidad correspondiente.

## **1.2. Actividad de garantía**

En este apartado se recogen los criterios interpretativos más relevantes mantenidos por el CVT, así como los contenidos o fundamentos jurídicos de las resoluciones dictadas en 2022 con una vinculación más estrecha y mayor interés en el ámbito local.

### **1.2.1. Criterio sustantivo**

#### **Cuestiones de procedimiento**

En lo relativo a la DA 1ª, ap. 2º de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el CVT continúa manteniendo el mismo criterio fijado desde sus inicios sobre su competencia cuanto se trata de reclamaciones relativas al acceso a información sujetas a un régimen particular o cualificado, argumentando que no tendría lógica privar para ámbitos privilegiados o cualificados de derecho de acceso de una garantía que tiene el régimen general del derecho de acceso a la información, y reconociendo que *“esta autoridad de transparencia obviamente es la competente en razón del derecho de acceso a la información reconocido constitucional y legalmente”*. Por su parte, la nueva Ley autonómica 1/2022, establece en su DA1ª que aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información se regirán por su normativa específica y, supletoriamente, por esta ley y por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. En estos supuestos, solo se podrán aplicar límites o restricciones no previstas por esta ley cuando estén determinadas por

una norma con rango de ley.

En todos los casos, el CVT será competente para velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y conocer las reclamaciones contra los actos y las resoluciones que se dicten de concesión o denegación total o parcial de acceso a la información pública, con la excepción de las previstas en el art. 38.4. Este sistema de garantía será compatible con la aplicación de los mecanismos de garantías que regule la normativa específica, en su caso.

Así lo considera el CVT, al igual que otros órganos de garantía de la transparencia, cuando se refiere a los **cargos electos**, ya que nos encontramos ante un *régimen cualificado de acceso* a la información para los concejales y diputados, admitiendo sus reclamaciones y resolviendo las mismas, pues *“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 art. 23.2 de la CE...”*

La cuestión del alcance del derecho de acceso a la información municipal por parte de los concejales ha sido abordada por este Consejo en numerosas resoluciones, de las que se deriva una interpretación ya consolidada y uniforme de la normativa local y la de transparencia en este concreto extremo. En 2022 son numerosas las resoluciones en las que el reclamante es a la vez un representante local (5/2022, 14/2022, 64/2022, 74/2022, 88/2022, 89/2022, 98/2022, 104/2022, 167/2022, 170/2022, 210/2022, 224/2022...).

Adicionalmente, este criterio interpretativo ha sido confirmado por la reciente **sentencia nº 312/2022, de 10 de marzo**, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TS, dictada en recurso de casación en interés de ley.

En el mismo sentido se pronuncia el Consejo ante solicitudes de acceso presentadas por **representantes sindicales**, afirmando su competencia para la resolución de las reclamaciones que se presenten *en el ámbito del ejercicio de la acción sindical* y manteniendo el criterio de que los representantes sindicales tienen un derecho de acceso cualificado como representantes de los trabajadores, pues el derecho a recibir información por parte de los delegados sindicales tiene una conexión directa con el derecho de los trabajadores a recibir información remitida por su sindicato, debiendo la administración abstenerse de desarrollar cualquier conducta que pudiera impedir la normal recepción de la información, al objeto de poder llevar a cabo el correcto desarrollo de la actividad

sindical como parte fundamental del ejercicio del derecho de libertad sindical consagrado en el art. 28.1 CE. Cabe citar: 19/2022, 33/2022, 130/2022, 132/2022, 180/2022... Así lo confirme la reciente sentencia del TSJ de Madrid, **Sentencia 522/2022**, en su FJ 10º *...es de señalar que para el cabal ejercicio de la acción sindical, la Ley Orgánica de libertad sindical otorga a los delegados sindicales iguales derechos y garantías que el estatuto de los trabajadores destina a los miembros de comités de empresa y a éstos como instituciones de representación electiva de los trabajadores. De este modo, a través de la explícita remisión a lo dispuesto en el art. 64 LET, se reconoce a los delegados sindicales el derecho a acceder a la misma documentación e información que la empresa ha de poner a disposición del comité de empresa...* A sensu contrario, en aquellos supuestos en los que, a pesar de la condición de representante sindical del reclamante, la información solicitada no tenga relación con el ejercicio de la acción sindical, considera el Consejo que no procede reconocer al reclamante ese derecho reforzado de acceso, al no reunir los presupuestos de la STS 1338/2020 (Res. 109/2022, 166/2022 y 189/2022).

El mismo criterio que mantiene el CVT para los regímenes jurídicos especiales de acceso (DA1ª de la Ley 19/2013), se aplica también a las reclamaciones en **materia de medio ambiente**, ámbito que este Consejo ha hecho de su competencia. **Res. 2/2022** (FJ 5º).

Por lo que se refiere a la **posición del interesado** y la particular conexión del derecho de acceso a la información con el derecho de acceso al expediente (art. 53.1.a) Ley 39/2015), en relación con lo dispuesto en el ap. 1º de la DA 1ª de la Ley 19/2013, el Consejo se reitera en el criterio de reconocer un *“régimen especialmente privilegiado de acceso”* cuando en un ciudadano que solicita determinada información ejerciendo el derecho de acceso ostenta también la posición jurídica de interesado en el expediente, entendiendo que dicha posición jurídica favorece las posibilidades de acceso a la información (Res. 25/2022, 44/2022, 65/2022, 199/2022, 212/2022...)

Especial relevancia tiene la **condición de interesado en los procedimientos selectivos de personal, concursos, bolsas de trabajo y similares**, considerando en este caso el Consejo que *“la condición de interesado en el proceso selectivo del solicitante no le priva de su derecho de acceso a la información al amparo de la Ley 19/2013”*, y que *“los participantes excluidos de un proceso selectivo o disconformes con una determinada calificación, en la medida en que tienen la condición de interesados, pueden acceder al expediente propio de los demás aspirantes, en concreto a los exámenes realizados, para*

*de este modo poder ejercer con total garantía la defensa de sus intereses*". Este Consejo ya ha resuelto en otras ocasiones con base en la jurisprudencia del TS (STS de 6 de junio de 2005, 3 de octubre de 2013, 22 de noviembre de 2016) que una persona que accede a un procedimiento de concurrencia competitiva tiene derecho a obtener una copia del examen de otro concursante participante en el mismo proceso selectivo, cuando ha aprobado y obtenido una puntuación superior a la del solicitante, pues el derecho de acceso a los datos personales de las personas seleccionadas deben prevalecer sobre el derecho a su protección, al existir un innegable interés público en el control de la actividad administrativa en la selección provisional de puestos de trabajo y que, a efectos de comparación, permita establecer la defensa del interesado en orden a la aplicación de los principios de mérito y capacidad (**Res. 199/2022**).

Por último, y en lo que respecta al **silencio administrativo**, el Consejo ha venido manteniendo que el "silencio administrativo positivo" consagrado en el art. 17.3 de la hasta ahora norma autonómica de transparencia (Ley 2/2015), en abierta discrepancia con el principio de silencio administrativo negativo recogido en el art. 20.4 de la norma estatal, *"debía ser tenido por inconstitucional al amparo de la STC 104/2018, de 4 de octubre"*, que declaraba inconstitucional un artículo de la Ley de Transparencia de Aragón, y la expresión *"y sentido del silencio"*, entendiéndose que, a partir de ese momento, la interpretación de la norma valenciana debía ajustarse a lo dispuesto por el alto tribunal. La nueva Ley 1/2022 en su art. 34.3 resuelve la cuestión: *"después de transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado ninguna resolución, la solicitud se considerará desestimada a los efectos de recurso o reclamación"*.

### **Concepto de Información pública**

Se entiende por información pública *"el conjunto de documentos o contenidos, cualquiera que sea su formato o apoyo, que estén en poder de cualquiera de los sujetos incluidos en el artículo 3 y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, independientemente del momento en que hayan sido elaborados o adquiridos"* (art. 7.4 Ley valenciana 1/2022 y art. 13 de la Ley estatal 19/2013). El Consejo parte, como premisa principal, del **"principio de máxima transparencia"** *en virtud del cual el alcance del derecho a la información debe ser tan amplio como la gama de información y entidades respectivas, así como los individuos que puedan reclamar el derecho..."*.

Ahora bien, *“el derecho de acceso a la información no cubre el derecho a obtener **“certificados”** por parte de la administración, sino exclusivamente el acceso a la información”*. En estos casos, y en aras del principio de máxima transparencia, el CVT considera que debe facilitarse el acceso a la información solicitada, pero tal y como obre en poder de la administración, sin que resulte procedente la emisión de certificaciones al respecto. Así se pronuncia en la **Res. 194/2022**, en la que se pide copia diligenciada de determinada documentación, y dice que *“el concepto de información pública...parte de la existencia de la información en el momento de formulación de la solicitud de acceso. De ahí que las leyes de transparencia no amparan las solicitudes de información dirigidas a obtener copias auténticas o certificadas...pero el hecho de que no haya derecho a la certificación no excluye que las solicitudes de información que procedan hayan de reconocerse, sin que facilitar dicha información en razón de la ley de transparencia implique una certificación. Por tanto, en caso de que proceda reconocer el acceso, este se deberá llevar a cabo mediante copia simple, sin que la misma sea diligenciada”*.

Cuestión diferente es que con la solicitud de una certificación se pretenda también afirmaciones certificadas que impliquen **actos futuros** que todavía no se han realizado, pues no puede ser objeto del derecho de acceso a la información pública, ya que ni obran en poder de la Administración, ni han sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones; así ocurre en la **Res. 195/2022**, en la que se solicita la expedición de un certificado urbanístico, destacando que *“es requisito imprescindible para el ejercicio del derecho de acceso que la información a la que se solicita acceso esté lista y disponible en poder de la administración reclamada en el momento de la presentación de la solicitud ... la expedición de certificados excede el concepto de información pública, al tener la consideración de actos futuros que todavía no se han llevado a cabo...y por ello lo procedente será desestimar la presente reclamación”*, desestimándose igualmente en la **Res. 191/2022**, en la que el reclamante pide que *“se me expida al email particular certificado de servicios prestados en este Ayuntamiento como agente de Policía Local desde el 09/02/2021 hasta el 30/11/2021 que solicité mi cese”*.

Así en la **Res. 287/2022** el Consejo desestima la reclamación al considerar que no puede ser objeto de solicitud de acceso una información que aún no obre en poder de la administración. El reclamante solicita las minutas de letrados cobradas al Ayuntamiento de Petrer con el fin de acreditar que lo que le habían cobrado a él por un servicio similar resultaba desorbitado, alegando el Ayuntamiento que los servicios de asesoramiento jurídico

y defensa judicial los tiene contratados por una cantidad fija que se abona mensualmente, sin facturar cada proceso. Se trata, por tanto, de un contrato con precio cierto, y de cuantía determinada mensual, no por resultado, éxito o volumen, por lo que NO HAY MINUTAS....Otras resoluciones: 44/2022, 46/2022 y 253/2022.

Otra cuestión es cuando se solicita, por ejemplo, que se “reinicie” el proceso de exposición pública de un Plan de Residuos del Ayuntamiento, porque cuando se publicó en el BOP el anuncio del período de exposición pública, no aparecía cómo consultarlo (**Res. 182/2022**), en cuyo caso “...a este Consejo no compete en sí el cumplimiento de la legalidad urbanística en tanto en cuanto no sea relativo al cumplimiento de las obligaciones de transparencia...y en modo alguno procede reconocer un derecho a que se “reinicie” el proceso de exposición pública. O cuando se solicitan explicaciones sobre la razón de la no retribución ni compensación de diversas horas extras realizadas en 2021 (**Res. 197/2022**). Concretamente las explicaciones o razones no son un contenido o documento que obre en poder de la administración, y no puede considerarse información pública, ya que no está lista y disponible en el momento de la solicitud, excediendo de la competencia del Consejo dilucidar si procede o no su acceso. Ahora bien, en este caso concreto, dado que el Ayuntamiento manifiesta haber atendido la petición del reclamante en marzo, y considerando que debe existir un expediente administrativo municipal relacionado con la cuestión formulada, si en el mismo existiera algún documento o contenido que justifique o motive la no retribución ni compensación de esas horas extras realizadas en 2021, deberá facilitarse al reclamante, y en caso de que no exista nada al respecto, deberá la administración manifestar expresamente su inexistencia.

Por lo que a la **conurrencia con otros derechos** se refiere, en no pocas ocasiones este Consejo ha venido subrayando la intensidad que cobra el derecho de acceso a la información en conexidad con la defensa de los intereses del reclamante y, en su caso, para posibilitar la defensa y el **acceso a la justicia**. La concurrencia del derecho de acceso a la justicia intensifica el derecho de acceso a la información al estar la información solicitada directamente vinculada con la posibilidad de ejercer el derecho a la justicia por el reclamante (art. 24 CE). En este sentido, el CVT en numerosas resoluciones ha puesto de manifiesto que esta concurrencia “...conlleva la potenciación e intensificación de la protección del derecho de acceso...”. Así se pronuncia en la **Res.**

**81/2022**, en la que el reclamante expone que solicita la documentación “a los efectos de denunciar, ante la Fiscalía y/o los Tribunales competentes, los hechos descritos en el escrito”. No obstante, esta protección del derecho de acceso para acceder a la justicia no impone que se facilite de modo ilimitado e indiscriminado el acceso a datos personales. Otras Res. 13/2022, 25/2022 y 138/2022.

### **Causas de Inadmisión**

En esta materia, el CVT toma como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013 (STS 1547/2017). 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 art. 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el art. 18.1 (...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

En el caso de la **Res. 165/2022** no aprecia el Consejo la causa de inadmisión del **art. 18.1 a)** de la Ley 19/2013 alegada por el Ayuntamiento (*“la documentación solicitada está en curso de elaboración, ya que es el trabajo de revisión de la RPT que se está llevando a cabo el que dará como resultado el desglose por factores del complemento específico del personal del Ayuntamiento”*) ante la petición del reclamante, en su condición de representante sindical, del desglose de todos los conceptos que abarquen el complemento específico en las nóminas de agente de policía del Ayuntamiento, así como las cuantías de cada concepto que se devengan en este. Estima pues la reclamación al considerar que la razón aducida por el Ayuntamiento para denegar el acceso solicitado, tanto en su escrito de respuesta al reclamante de 05/10/2021 como en el de alegaciones a este Consejo el 08/03/2022, es la inexistencia de la información solicitada por hallarse la misma en proceso de elaboración, y que dicho proceso de revisión de la RPT municipal debería haber rendido algunos frutos en tan dilatado plazo de tiempo. Además, el art. 45 del Decreto 105/2017, obliga a que la administración que alegue dicha causa de inadmisión indique “a la persona solicitante el centro directivo responsable, el medio y lugar exacto en el que podrá acceder a la información solicitada y la fecha estimada para que se difunda o se encuentre disponible [...] La resolución que deniegue la admisión a

trámite de la solicitud deberá indicar la fecha estimada en que la misma estará finalizada”, extremo éste que, en ningún caso, consta que el Ayuntamiento tomara en la debida consideración, y que fuerza una resolución estimatoria. En la **Res. 179/2022** la reclamación se presenta contra una resolución que reconoce el acceso parcial a la información solicitada, por cuanto reconoce el acceso inmediato al expediente sobre actuaciones llevadas a cabo por la Agencia Antifraude, pero no al informe provisional de investigación de la Agencia en el procedimiento, aplazando su acceso hasta la presentación de alegaciones *“por tratarse de **actuaciones en curso**, al ser calificado el informe de provisional”*. Considera el Consejo que dicho informe provisional de la Agencia todavía no cuenta con todos los elementos necesarios o estos son provisionales, y que la información solicitada, aunque forma parte de un expediente municipal, consiste en un informe en proceso de elaboración por otra Administración, y desestima la reclamación.

En el caso de la **Res. 138/2022** el reclamante solicita al Ayuntamiento, por una parte, copia de su perfil psicológico elaborado tras ser declarado apto en el test psicotécnico de una tercera prueba, y por otra, el informe de la psicóloga en el cual se basa la decisión del OTS para declararlo finalmente como No Apto en esa tercera prueba, considerando el Ayuntamiento en sus alegaciones que resulta de aplicación (además del límite del apartado k) del art. 14, que veremos en el apartado de límites), las causas de inadmisión contenidas en las **letras b) y e) del art. 18.1** de la Ley 19/2013. En relación con la **letra b)**, no comparte este Consejo la alegación del Ayuntamiento ya que el informe solicitado no puede considerarse como un informe interno que deba ser calificado como información de **carácter auxiliar o de apoyo**, y más cuando ha sido determinante para tomar la decisión final. Como acertadamente mantiene el criterio CI/006/2015 del CTBG, *“la documentación que ha sido generada por los entrevistadores y en base a la cual, cabe recordar, el Tribunal va a adoptar su decisión es determinante en el procedimiento. Es decir, los entrevistadores manifiestan una posición u opinión profesional, ya que es en su calidad de tales que intervienen en el proceso selectivo, y la misma tiene una incidencia directa en el resultado del proceso. Es por ello que los fundamentos de la decisión de apartar a un concursante-opositor de una prueba de evaluación pública de conocimientos basada, entre otros, en una entrevista personal, en un test de evaluación y en otro de personalidad no puede calificarse de auxiliar o de apoyo, puesto que en base a ellos se adoptó una decisión final de suma importancia para el devenir de los acontecimientos*

posteriores, ya que se privó al interesado de continuar participando en el proceso selectivo”. En cuanto a la causa de inadmisión de la **letra e)**, relativa a aquellas solicitudes que sean **manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia** de la Ley, el CVT considera que el hecho de que el reclamante haya presentado varias solicitudes de acceso al Ayuntamiento relacionadas con el desarrollo de su intervención en la oposición, no concluye que estemos ante solicitudes repetitivas o abusivas, y mucho menos que no tengan que ver con la finalidad de transparencia de la Ley; más bien al contrario, la ley pretende entre otras cosas, que *“los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan”*.

En otro orden de cosas, en aquellos casos en los que se solicite un informe a la Administración o la misma tenga que elaborar un informe para dar respuesta a lo solicitado, el CVT considera que será de aplicación la causa de inadmisión del **art. 18.1.c)** de la Ley 19/2013, **información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración**, la cual se dará cuando “deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada” (CI 007/2015 del CTBG), y “en ningún caso se entenderá por reelaboración un tratamiento informático habitual o corriente” (art. 47 Decreto 105/2017). No obstante, aun pudiendo concurrir dicha causa de inadmisión, si el sujeto obligado dispone de los datos, aunque no exactamente de la forma en la que se solicitan, la Administración deberá facilitárselos al reclamante tal y como los tenga, sin que sea necesario elaborar informe alguno, debiendo en todo caso el sujeto obligado acreditar de manera suficiente la necesidad de realizar una tarea de reelaboración. Considera el Consejo que la obligación de información a partir de contenidos o documentos obviamente no implica la obligación de reelaboración de una respuesta ni, por tanto, de la elaboración de un exhaustivo informe para dar contestación a lo solicitado y, por lo tanto, no parece que requiera reelaboración alguna informar con cierta precisión de lo solicitado (**Res. 1/2022 y 212/2022**, entre otras). En no pocos supuestos este Consejo ha señalado que no procederá la inadmisión por reelaboración cuando la acción de la Administración únicamente implica una sencilla gestión de la información existente que permita, por ejemplo, contestar de forma breve y sencilla (por ejemplo, sí o no). Pero ello no debe

confundirse con la petición de pareceres u opiniones técnicas o jurídicas a la vista de la información obrante, que serían sin duda una reelaboración (**Res. 115/2022**, FJ 4º). En la **Res. 124/2022** se solicita la relación de comisiones de servicio concedidas desde el 01/01/2020 hasta la actualidad, separadas por categorías profesionales y distinguiendo al personal funcionario del laboral, alegando el Consorcio que la divulgación de la información, tal y como la solicita, precisaría de “un trabajo de reelaboración con medios instrumentales y personales de los que en la actualidad no se dispone” y que los programas de gestión de nóminas y gestión de personal con los que cuenta el Consorcio no permiten una clasificación o disociación de los datos “a la carta” de quien formula la petición. Considera el CVT (FJ 7º) que teniendo en cuenta que la relación de comisiones de servicio 2020–2021 facilitada por el Consorcio en sus alegaciones consta de un total de 7, no parece que requiera de una tarea compleja informar al reclamante sobre la categoría profesional de cada una y de si se trata de personal funcionario o laboral. Posiblemente pueda generarse mediante un tratamiento informático sencillo. Por lo que, visto además el derecho reforzado que asiste al solicitante como delegado sindical, procede estimar la reclamación y reconocer el derecho de acceso...sin que sea necesario elaborar un exhaustivo informe para dar contestación a lo solicitado. También en la **Res. 172/2022**, en la que se solicita, entre otras cosas, conocer la cantidad recaudada por IBI en 2020 de las viviendas correspondientes a unos edificios situados en la Calle Alemania. Si bien entiende el Ayuntamiento que se trata de información para cuya divulgación es necesaria una **acción previa de reelaboración** por parte de los Servicios de Recaudación de la Diputación Provincial de Castellón, en quien el Ayuntamiento tiene delegadas las funciones de recaudación, no comparte el Consejo esta consideración ya que se trata de una cantidad numérica que puede obtenerse fácilmente mediante un tratamiento informático habitual o corriente, sin que requiera de una tarea compleja o exhaustiva obtener la misma, ya que lo normal es que esa información esté informatizada, reconociendo el acceso parcial de manera global por cada uno de los edificios, sin que sea desglosada por viviendas individuales, en cuyo caso posiblemente habría que dar traslado para alegaciones a todos los vecinos.

En relación con esta causa de inadmisión, el **TS en su sentencia 454/2021**, de 25 de marzo (nº recurso 2578/2020) manifiesta que “no puede confundirse el establecimiento de restricciones al acceso a la información pública, como la supresión o anonimización de los

datos...con un supuesto de reelaboración de la información pública”. Así, el TS se posiciona en línea con el criterio mantenido por el CTBG CI/007/2015, según el cual, como hemos dicho, los supuestos de anonimización o disociación de la información y de omisión de información, “...pese suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración” (**Res. 81/2022**. FJ 6º).

Sí que aprecia el Consejo esta causa de inadmisión (art. 18.1.c) Ley 19/2013) en la **Res. 19/2022**, en la que se solicita a los Servicios Jurídicos del Consorcio Hospitalario Provincial de Castellón la emisión de “un informe referente a la entrega de las copias de los contratos de trabajo” que, según se desprende del expediente, ya ha sido solicitado por el Comité de Empresa en varias ocasiones, pero que aún no está hecho y debe elaborarse *ad hoc*, por lo que procede desestimar la reclamación. También en la **Res. 66/2022**, en la que se pide responder a determinadas cuestiones o explicaciones, pues aun cuando la información que se solicita pertenece al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, para dar respuesta a lo solicitado debe elaborarse la misma expresamente, haciendo uso de diversas fuentes de información, o mediante la elaboración de un informe *ad hoc*, desestimándose en ese punto la reclamación.

En el caso de la **Res. 29/2022**, la reclamante solicitó información acerca de los requisitos necesarios para el comienzo de una actividad de preparación de productos de alimentación. En concreto: - Si el local necesita extractor de humos en el caso de que no se vaya a cocinar o de que se vaya a utilizar solo un horno u otro electrodoméstico pequeño eléctrico; - Si se puede utilizar como "local" un domicilio particular adaptado a tal fin y cuáles son los requisitos en ese caso. No resulta claro que la información que se solicita y del modo en que se solicita obre en poder de la administración. El derecho de acceso en este caso (FJ 5º) bien podría encajar en el derecho de petición, tal y como se regula en la LO 4/2001..., y en la Ley 2/2015, cuyo art. 4 establece que el derecho de acceso a la información pública se entenderá sin perjuicio de otros derechos como el derecho de petición o de los servicios de atención a la ciudadanía (en este sentido citar también la **Res. 115/2022**, FJ 4º). No obstante lo anterior, entiende el Consejo que, en este caso, el ayuntamiento pudo haber alegado que se trata de información cuyo acceso requiere de una acción previa de reelaboración; sin embargo, en respuesta a la petición, el Ayuntamiento emitió dos informes del Servicio de Actividades y del Servicio de Sanidad,

de lo que se desprende que la información no obraba en poder de la administración, sino que para ser atendida requirió la elaboración de unos informes que ya se han facilitado a la reclamante y que, como tales, entrarían dentro del derecho de petición.

Por lo que se refiere a la **petición abusiva**, mantiene el CVT que, en cualquier caso, esta causa de inadmisión debe ser especialmente restrictiva, y precisamente para que los sujetos obligados no “abusen” de ella se exige una específica motivación del carácter abusivo y falta de justificación de la petición de información. Volviendo a la **Res. 172/2022**, en la que también se solicitaba copia de los informes, expedientes, resoluciones o cualquier otro documento correspondiente a las zonas o sectores recepcionados en un PAI y fecha de la recepción, así como copia de toda la documentación correspondiente a la última prórroga concedida para la ejecución del mencionado PAI, alega el Ayuntamiento que se trata de una **petición abusiva**, por la cantidad de información que solicita, con las coletillas de “o cualquier otro documento” o “toda la documentación”, lo que convierten la petición en excesivamente vaga y genérica...Podemos decir que, lo que sucede en este caso es que el reclamante lo pide todo y así en algún sitio encontrará lo que busca; es lo que en el ámbito anglosajón se conoce como “Fishing Expedition”, esto es “Expedición de Pesca”. Se viene a considerar abusiva una solicitud de acceso por fishing expedition o solicitud aleatoria con la finalidad de “pescar” alguna información que pudiera ser relevante. Destacan en este punto las **resoluciones 151, 154 y 158 (y también la 204/2022)**, dictadas tomando como base el criterio ya establecido por este Consejo en 2021 (Res. 253/2021, Res. 254/2021...) en relación con una serie de reclamaciones presentadas por un conjunto de reclamantes relacionados entre sí y que formaban parte de órganos de representación de distintas asociaciones. Este Consejo no puede desconocer algunos elementos de interés que afectan a un número importante de reclamaciones por parte del ahora reclamante. Como punto de partida, y por lo que consta a este Consejo, el reclamante ha interpuesto reclamaciones contra LABORA Generalitat Valenciana (expedientes 32, 36 y 110/2022), contra diferentes Consellerías (expedientes 57, 74, 77, 78, 92, 96 y 133/2022), y ya de modo concreto contra el Ayuntamiento de Massalavés (expedientes 5, 17, 26, 40 y 104/2022). Debe insistirse que tales datos son sólo los que constan por cuanto reclamaciones presentadas a este Consejo, que bien podrían considerarse la punta de un iceberg. De mayor relevancia, por lo que ahora interesa, sería contar con los datos del número de peticiones de información presentadas

frente a diversos sujetos obligados por la ley y, en este caso concreto también respecto del Ayuntamiento de Massalavés. Baste ahora señalar que, si se sigue lo que en las alegaciones del expediente nº 26 afirma el Ayuntamiento, sólo en el mes de enero de 2022, la persona reclamante presentó 14 escritos relativos a peticiones de información, al ayuntamiento, por cierto, de unos 1.500 habitantes (FJ 6º). Los datos anteriores obligan a analizar el presente supuesto en el marco de un contexto y un conjunto de peticiones de información y este análisis debe partir de la inadmisión de las mismas por abusivas. Ahora bien, como no podía ser de otra forma, cada uno de estos expedientes son analizados y resueltos de manera independiente y con arreglo a todas las circunstancias que puedan afectar a su tratamiento jurídico. Cabe recordar al reclamante que el derecho de acceso a la información pública se concibe como uno de los pilares que refuerzan la transparencia en la actividad pública y que podemos ejercer toda la ciudadanía sin necesidad de motivación. Pero ello no justifica que se puedan presentar indiscriminadamente solicitudes de acceso con el fin de obstaculizar el normal funcionamiento de las administraciones públicas, y así lo contempla la propia Ley 19/2013 como causa de inadmisión en su art. 18.e) “tengan un **carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia**”, y el 44.5 del Decreto 105/2017. El propio art. 49 de dicho Decreto, en su ap. 2, considera que una solicitud tiene carácter abusivo, “cuando persigue claramente causar un perjuicio o alteración ilegítimos al órgano o entidad a la que se dirige o a sus titulares o dependientes o existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla”, y en su ap. 4 establece que “si una misma persona o colectivo, en nombre propio o en representación, presentara solicitudes de información de manera indiscriminada, aunque no fueran repetitivas, se valorará si tienen carácter abusivo o buscan dificultar el funcionamiento normal de la administración”...(FJ 7º). Según se ha adelantado, este Consejo considera que la solicitud de información, en este caso, no puede ser analizada de modo aislado, sino en un contexto y un conjunto, que viene determinado por las reclamaciones presentadas y las circunstancias de su presentación en un breve período de tiempo, generando objetivamente unos efectos ineludibles, como es la grave dificultad de los servicios municipales para el registro, tramitación, delimitación de lo solicitado, búsqueda de la información requerida y redacción de las respuestas oportunas. Esta reiteración orquestada del ejercicio del derecho lleva a desvirtuar las finalidades del derecho de

acceso recogidas en la exposición de motivos de la Ley 19/2013. La presentación indiscriminada de solicitudes de información, por lo general mezcladas de una miríada de pretensiones y quejas, y en algunos casos solicitudes que se acompañan de expresiones no aceptables frente a los servidores públicos, en modo alguno puede considerarse que permite lograr estas finalidades de la ley. Este ejercicio del derecho de acceso a la información hace pensar, en algunos casos, que no importa tanto la respuesta que brinda la Administración, sino poder colapsar los servicios responsables. Todo ello conlleva la inutilidad del ejercicio del derecho para quienes lo ejercen con tal abuso, amén de las dificultades de que otros ciudadanos puedan ejercer eficazmente el mismo al detraer las capacidades de los sujetos obligados. Así las cosas, cabe considerar en este caso que el reiterado ejercicio del derecho por el sujeto señalado puede considerarse abusivo y, por tanto, procede la inadmisión de la solicitud de información por parte del ayuntamiento, desestimando por ello este Consejo la presente reclamación...(FJ 8º).

En la **Res. 189/2022**, el reclamante, representante sindical, solicitó al Ayuntamiento *“las memorias de actividades y servicios del departamento de la Policía Local de Almassora, de los años 2019, 2020 y 2021, en formato digital”*, manifestando el Ayuntamiento en sus alegaciones que no tiene inconveniente en facilitar las memorias solicitadas, pero que tiene un total de 27 escritos sindicales a los que va dando contestación dentro de las posibilidades de tiempo y recursos humanos de que dispone. El CVT en su FJ 6º mantiene que el acceso a dicha documentación ya ha sido reconocido por el Ayuntamiento, no habiendo alegado éste último la concurrencia de límite alguno y dado que la documentación solicitada contendrá básicamente información de carácter general, tampoco se vislumbra por esta autoridad de transparencia la posibilidad de restringir el acceso a la misma. No obstante, alerta el Consejo que el ejercicio del derecho de acceso en este caso podría ser abusivo en razón del art. 18. e) de la Ley 19/2013 y del art. 49 del Decreto 105/2017...ya que se menciona que ha habido un total de 27 escritos sindicales desde la fecha indicada. Para el caso de futuros ejercicios del derecho de acceso por el reclamante, el sujeto obligado deberá valorar si pueden darse las circunstancias para estimar esta causa de inadmisión, detallarlas y, en su caso, alegarlas en esta sede. En el presente caso, de modo concreto y sólo a partir de los datos del expediente, no se aprecian tales circunstancias, por lo que procede estimar la reclamación.

## **Límites al derecho de acceso**

Por lo que a los límites al derecho de acceso a la información pública se refiere, mantiene el CVT que estos *no operan de forma automática*, sino que, partiendo de la premisa de que *“el acceso a la información pública es la regla general y los límites a dicho acceso son la excepción”*, deberán apreciarse de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establecen la Ley 19/2013 y la LOPD.

En cuanto a la posible aplicación de los mismos **cuando quien solicita la información es un concejal**, mantiene el Consejo que es “dudosamente aplicable de modo subsidiario el art. 14 de la Ley 19/2013 por cuanto a los límites. La normativa de acceso a la información de concejales no regula tales límites y no parece concurrir otra normativa limitadora como podría ser en su caso de protección de datos especialmente protegidos (art. 9 RGPD)...Es por ello que no puede advertirse una necesidad imperiosa de limitar el derecho fundamental de acceso por la concejal”. Asimismo, es importante señalar que facilitar la información a un concejal no implica comunicar la información a un sujeto externo a la organización municipal, como sería el caso de un ciudadano. Además de que la información no queda fuera del ámbito de la organización, no puede obviarse el especial 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. En este sentido, Res. 5/2022, 15/2022 y 64/2022.

En cuanto al **principio de igualdad de las partes en los procedimientos judiciales** en marcha (**art. 14.1.f**) Ley 19/2013), “no considera el Consejo la concurrencia de las excepciones vinculadas al hecho de que la información esté en fase de judicialización”, habiendo tenido ocasión de pronunciarse en el Informe 3/2018 sobre la información que está en sede judicial, reproduciendo lo allí dispuesto: “Por lo tanto, las actuaciones llevadas a término en el marco de procesos judiciales ante la Administración de Justicia - salvo las declaradas expresamente secretas por el Juez- son públicas y puede

establecerse que terceras personas ajenas a las partes personadas en el procedimiento puedan tener acceso a la información. [...] el Ayuntamiento debe en todo caso cumplir con sus obligaciones en materia de derecho de acceso en toda aquella documentación que se generó en la fase administrativa, siempre cumpliendo los procedimientos y los requisitos oportunos que recoge la normativa sobre transparencia, tanto de índole estatal como autonómica. De otro lado, el Ayuntamiento si desea puede facilitarle alguna información relativa a su condición de interesado en el proceso ante la Administración de justicia, siempre que se trate de información que tiene la consideración de pública, como podría ser la referencia de la Sentencia”. Este límite se aprecia, entre otras, en la **Res. 13/2022**, en la que se solicita “copia del documento o documentos en los que se hayan registrado las acciones legales emprendidas por el Ayuntamiento en el supuesto de que la Secretaria Interventora accidental hubiese incurrido en dejación de sus funciones a su salida, ocasionando un supuesto perjuicio a la gestión administrativa del Ayuntamiento con la no presentación de las cuentas”. En este caso se parte, pues, de un supuesto que puede haberse dado o no, cual es la posible dejación de funciones de la Secretaria Interventora accidental y que puede haber causado un perjuicio a la Administración. El CVT, llevado a efecto el ejercicio de ponderación observa, por una parte, que el reclamante no ostenta condición alguna que le confiera un régimen cualificado y privilegiado de acceso, y por otra, que la información solicitada podría afectar a la igualdad de las partes en los procesos judiciales que, en su caso, pudieran haberse iniciado (en el supuesto de que la Secretaria Interventora accidental hubiese incurrido en dejación de sus funciones a su salida) y a la tutela judicial efectiva, por lo que, no existiendo un interés superior en la publicidad de la información, procede en este punto, desestimar la reclamación.

No se aprecia el mencionado límite en la **Res. 172/2022**, ya comentada al analizar las causas de inadmisión, y en la que el Ayuntamiento alega que existen “numerosos procedimientos judiciales instruidos en relación con el PAI Torre la Sal”. En este caso el CVT considera que, aunque haya procedimientos judiciales abiertos en relación con el PAI en cuestión, la información que se solicita no es información que haya sido específicamente elaborada para el procedimiento y, en consecuencia, no debe tenerse en cuenta dicha alegación (FJ 8º). En la **Res. 194/2022** la solicitante afirma que pide toda la documentación con la finalidad de que surta efectos en el Procedimiento Judicial de Familia, Modificación de Medidas 1089/2021 que se tramita contra ella en un Juzgado de

Alicante. El Ayuntamiento desestima la solicitud en base a que las pretensiones probatorias instadas por la peticionaria se encuentran *sub iudice* y pendientes de que por el Juzgado competente se valore su idoneidad, concurriendo, en consecuencia, el límite previsto en el art. 14.1.f) de la Ley 19/2013. Este argumento fue también alegado por uno de los terceros afectados por la divulgación de la información, quien, en cumplimiento del trámite previsto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, se opone al acceso pretendido por la solicitante manifestando que la peticionaria es su ex-cónyuge y solicita la información en el contexto de un proceso judicial civil sobre modificación de medidas de divorcio. Mantiene el Consejo que lo que se pretende con este límite es evitar que, con la divulgación de la información, la administración pueda verse perjudicada en su defensa en el marco de un proceso judicial en el que ella misma sea parte, compartiendo así el criterio la GAIP de que se trata de “asegurar que las Administraciones Públicas dispongan de las mismas garantías que el resto de ciudadanos para su defensa en el marco de los procesos judiciales de los que sean parte, sin que se puedan ver perjudicadas por el derecho de acceso, que no debe permitir que la contraparte obtenga por esta vía los documentos e informaciones elaborados específicamente para el proceso judicial, documentos e informaciones que la contraparte no tiene tampoco la obligación de facilitar a la Administración. El acceso a estos documentos podría permitir a la contraparte conocer la estrategia de defensa, la argumentación jurídica y elementos probatorios de la Administración -y sus puntos débiles- antes del momento procesal oportuno, y la situaría en una posición de ventaja contraria a la igualdad de armas que debe regir todo proceso, también aquellos en que sea parte la Administración”- (dictamen 5/2016), por lo que, tratándose de un procedimiento judicial ajeno en su totalidad al Ayuntamiento de Alfaz del Pi, no procede estimar dicho límite.

En lo que al límite de los **intereses económicos y comerciales (art. 14.1.h))** se refiere, en la **Res. 25/2022** la reclamante, licitadora en el procedimiento, solicitaba información sobre un expediente administrativo de contratación de suministro de uniformidad para el personal de la Policía Local del Ayuntamiento. Concretamente, pedía copia de documentos relativos a 5 artículos ofertados por uno de los licitadores –la empresa adjudicataria-, así como tener vista de las muestras aportadas por éste como requisito de solvencia técnica exigido en los pliegos rectores del contrato. Concedido trámite de alegaciones al posible tercero afectado por la divulgación de la información (que es la

empresa adjudicataria del contrato), manifiesta que la información a la que la entidad reclamante pretende acceder es confidencial, y que concederle el acceso a la misma vulneraría lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que, en todo momento, aboga por *“garantizar la confidencialidad y el derecho a la protección de los secretos comerciales en relación con la información contenida en el expediente de contratación”*, cuyo acceso al mismo por parte de interesado en el procedimiento deberá respetar los límites de confidencialidad establecidos en la Ley (FJ 5º). Concluye el Consejo que el hecho de facilitar al reclamante la información solicitada puede entrar en colisión con el derecho de la entidad adjudicataria a proteger sus intereses económicos y comerciales, e incluso con la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, contemplados en el art. 14.1. h) y f) respectivamente, de la Ley 19/2013, por lo que será necesario realizar el correspondiente ejercicio de ponderación de los otros derechos que puedan concurrir o posibles intereses en juego y justificar, en su caso, el interés público superior en la divulgación de la información. Por lo que respecta al límite de los **intereses económicos y comerciales**, de la documentación obrante en el expediente y aportada por el tercero afectado en sus alegaciones, queda suficientemente acreditado que el acceso a la información solicitada por el reclamante, referida a una serie de documentos sobre determinados artículos ofertados por la mercantil en el expediente de contratación, así como el hecho de tener vista de las muestras aportadas por ésta como requisito de solvencia técnica exigido en los pliegos rectores del contrato, afecta de lleno a los intereses económicos y comerciales de la empresa adjudicataria, ya que desvela en base a qué documentos se justifica la composición de determinadas prendas. Documentación que es más que probable que haya sido declarada confidencial por la mercantil afectada en el expediente de contratación al presentar sus ofertas, debiendo respetarse dicha confidencialidad. En cuanto al límite de la **igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva**, de los antecedentes se deduce que existe un procedimiento abierto y todavía en trámite de demanda y contestación seguido ante el TSJ de la Comunitat Valenciana por este asunto, y respecto del cual la Sala tampoco concede el acceso a la información declarada confidencial en el expediente al dar traslado del mismo a las partes, por lo que en este caso estimar la reclamación y conceder el acceso a la información solicitada podría perjudicar notablemente la igualdad de las partes en el

proceso judicial pendiente de resolución y la tutela judicial efectiva. Visto, por tanto, que no concurre interés público superior en la divulgación de la información que justifique el acceso a la información, es por lo que no procede, en este caso, estimar la reclamación.

Sobre el límite de la **garantía de la confidencialidad (art. 14.1.k)** se pronuncia la **Res. 4/2022**, en la que se solicita el expediente completo del punto octavo del orden del día del Consejo de Gobierno del Consorcio Hospitalario Provincial de Castellón de 31 de mayo, así como el informe jurídico que avala la modificación del Convenio de Constitución y Estatutos. El CHPC sostiene que no procede facilitar dicha información pública por cuanto vulneraría la **confidencialidad** en los procesos de decisión de los miembros del Consejo de Gobierno, manteniendo el Consejo que si bien es cierto que, de natural, el expediente de un punto del orden del día de un órgano de gobierno puede quedar amparado por la confidencialidad, el Consorcio no especifica en ningún caso el por qué, respecto de qué y en qué medida se produciría ese perjuicio a la confidencialidad de manera suficiente como para no reconocer el derecho, especialmente tratándose de un derecho de acceso especialmente reforzado del sindicato. Este Consejo no duda que puede haber motivos concretos que lleven incluso a limitar el acceso a la información solicitada, pero no puede adivinarlos sin alegación concreta por parte del sujeto obligado. Así las cosas, procede reconocer el acceso a la información solicitada, anonimizando, en principio, sólo los datos personales especialmente protegidos que pudieran constar o datos de terceros no vinculados al Consorcio. También cabe reconocer el acceso al informe jurídico solicitado, partiendo de la existencia del mismo. Para el caso de no existir, habrá de informarse expresamente de ello. Otro supuesto en el que se alega este límite es el ya mencionado de la **Res. 138/2022**, en el que el Ayuntamiento manifiesta que el informe de la psicóloga y el acta del OTS en el que se determina la no aptitud del reclamante en el proceso selectivo son **documentos necesarios y confidenciales** para la toma de decisión en cuanto al resultado de las pruebas selectivas. Este Consejo no comparte el criterio del Ayuntamiento ya que se trata de un procedimiento en el que la decisión ya está tomada, es decir, que la divulgación de la información solicitada no va a afectar a la decisión que se adopte, por lo que no parece aplicable este límite.

Y, finalmente, en materia de **protección de datos** el CVT mantiene el criterio interpretativo CI 002/2015 del Consejo Estatal de Transparencia y la AEPD, debiendo

llevarse a cabo en todo caso la “previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal” a que hace referencia el art. 15.3 Ley 19/2013. En este punto cabe citar la **Res. 81/2022**, en la que, entre otras cosas, se solicitan los contratos laborales suscritos con MERCAVALENCIA desde 2015 hasta la actualidad, manifestando el Ayuntamiento de Valencia que Mercavalència no cuenta con toda la documentación solicitada, recopilada, y preparada para su entrega, y que, dado que se solicitan todos los contratos de trabajo de la compañía, de cualquier tipo desde el año 2015, entiende que recopilar esa documentación llevaría semanas y anonimizarla -ya que la información que obra en cada contrato contiene datos personales de los trabajadores (nombre, apellidos, dirección, teléfono, entidad bancaria y número de cuenta donde poder realizar los ingresos de la nómina, etc.)- llevaría meses lo que implicaría una acción de reelaboración que paralizaría la actividad de la compañía. A juicio del Consejo, lo que sucede en este caso es que son de aplicación los límites del art. 14 y en particular del art. 15 de la Ley 19/2013, ya que la información que se solicita incluye **datos personales**. Es más, el acceso a dichos datos personales es parte sustancial de la información que se solicita para la finalidad que se pretende, por lo que no tendría sentido en principio facilitarlos anonimizados. Sin perjuicio de que la mera acción de anonimización supondría una carga desproporcionada que implica el rechazo al acceso en razón de la protección de datos. Y además, a lo anterior habría que añadir que facilitar los datos solicitados por la parte reclamante exigiría requerir alegaciones a todos los interesados, lo cual implica también una carga administrativa desproporcionada para el interés público en juego, que se trata de un mero interés difuso no articulado en sospechas o elementos definitorios y delimitativos suficientes. En este sentido, en el ámbito anglosajón se inadmiten solicitudes por “**Fishing Expedition**”, esto es, por “Expedición de Pesca”. Se viene a considerar abusiva una solicitud de acceso por fishing expedition o solicitud aleatoria con la finalidad de “pescar” alguna información que pudiera ser relevante. Y esto es lo que el Consejo considera que sucede en este caso. La desestimación de esta solicitud no obsta a que el reclamante acuda a la información pública que obligatoriamente debe estar en la web de la entidad, así como que ejerza el derecho de acceso a la información pública respecto de información más concreta que pueda suponer un elemento de inicio para hacer también

solicitudes más delimitadas de información, algunas de información anonimizada y otras incluso requiriendo el acceso a datos personales concretos. Es muy posible que tales solicitudes de información más concretas, incluso si comportan el acceso a datos personales deban ser satisfechas y sirvan a la utilidad e interés público concreto perseguido por la asociación reclamante. Sin embargo, no es posible reconocer el acceso a la información solicitada, según se ha expuesto, plagada de datos personales. Volviendo a la **Res. 194/2022**, en la que se pedía determinada documentación sobre contratos de servicios jurídicos, y dado que la información solicitada puede contener datos personales, se procede, en aplicación de lo previsto en el art. 15.3 de la Ley 19/2013, por el Consejo a la previa y necesaria ponderación suficientemente razonada entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparecen en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, concluyendo que la información solicitada forma parte de un contrato administrativo de servicios para la defensa en juicio del Ayuntamiento, o bien es consecuencia de la ejecución del mismo, por lo que obra en poder de la corporación, y además se trata de información que incluso debería ser, en su mayoría, objeto de publicidad activa, por lo que se reconoce el derecho de acceso a la información solicitada, y únicamente para el caso de que pudiera aparecer en las facturas presentadas al cobro algún dato personal de los terceros (domicilio, DNI, nº de cuenta corriente...), aun cuando la solicitante pudiera ya conocerlos, deberá procederse a su previa disociación (FJ 10º).

### **1.2.2. Criterios materiales**

#### **Contratación**

**Res. 9/2022.** Solicitud de documentación sobre contrato mejora viales públicos. Estimatoria. **Res. 19/2022.** Solicitud de copia de contratos de trabajo. Desestimatoria. **Res. 25/2022.** Solicitud de acceso a oferta de expediente de contratación de suministros. Desestimatoria. **Res. 48/2022.** Solicitud de acceso a expediente de contratación de concesión de servicio de abastecimiento de agua potable. Parcialmente Estimatoria. **Res. 62/2022.** Solicitud de copias de facturas y contratos. Parcialmente Estimatoria. **Res. 106/2022.** Solicitud de documentación sobre contrato de asesoramiento en protección de datos. Estimatoria. **Res. 151 y 154/2022.** Solicitud de información sobre adjudicación de

contrato de un puesto de trabajo. Desestimatoria. **Res. 194/2022.** Solicitud de acceso a información sobre contratos de servicios jurídicos. Parcialmente Estimatoria.

### **Empleo público**

**Res. 5/2022.** Solicitud de acceso a documentos de proceso selectivo de policía local. Parcialmente estimatoria. **Res. 22/2022.** Solicitud de diversa información sobre personal y recursos humanos del Ayuntamiento. Estimatoria. **Res. 96/2022.** Solicitud de entrega de diversos documentos de proceso selectivo. Estimatoria. **Res. 124/2022.** Solicitudes información a secciones sindicales de la Mesa de Negociación. Estimatoria. **Res. 131/2022.** Solicitud de acceso a expedientes de entrega de uniformidad, equipamiento de protección y credenciales. Parcialmente Estimatoria. **Res. 132/2022.** Solicitud de información sobre situaciones administrativas de empleados del Consorcio. Estimatoria. **Res. 138/2022.** Solicitud de expediente e informe psicóloga en proceso selectivo de policía local. Estimatoria. **Res. 189/2022.** Petición de memorias de actividades y servicios del departamento de policía local. Estimatoria. **Res. 190/2022.** Petición de documentos de proceso selectivo. Estimatoria. **Res. 191/2022.** Petición de certificado de servicios prestados. Desestimatoria. **Res. 197/2022.** Petición de acceso a información sobre horas extras. Parcialmente Estimatoria. **Res. 199/2022.** Solicitud de acceso a documentación de proceso selectivo. Estimatoria. **Res. 212/2022.** Petición de información sobre bolsa de vigilante de recintos públicos. Parcialmente Estimatoria. **Res. 238/2022.** Solicitud de copia de resoluciones en materia de personal. Parcialmente Estimatoria. **Res. 241/2022.** Solicitud de acceso a expedientes sobre necesidades de personal. Estimatoria. **Res. 257, 258, 268 a 273, 284, 285, 308, 320 y 321/2022.** Solicitudes de copia de ejercicio de proceso selectivo de arquitecto en distintos ayuntamientos de la Comunitat Valenciana. Estimatorias, en unos casos, y desestimatorias, en otros. **Res. 265/2022.** Solicitud de diversos documentos sobre funcionario municipal. Estimatoria. **Res. 280/2022.** Solicitud de acceso a expediente. Estimatoria. **Res. 282/2022.** Solicitud de escrito de secretario de mesa general de negociación. Estimatoria.

### **Urbanismo**

**Res. 18/2022.** Solicitud de información sobre publicación de normas urbanísticas en el boletín oficial de la provincia. Estimatoria. **Res. 37/2022.** Solicitud de acceso a expediente

de obras de construcción. Estimatoria. **Res. 44/2022**. Solicitud de entrega de expediente urbanístico. Estimatoria. **Res. 61/2022**. Solicitud de accesos a expedientes urbanísticos. Parcialmente Estimatoria. **Res. 65/2022**. Solicitud de acceso a expedientes sobre obras ilegalizables y actividades sin licencia. Estimatoria. **Res. 66/2022**. Solicitud de información sobre construcción de pasarela. Parcialmente Estimatoria. **Res. 115/2022**. Solicitud de información sobre alineaciones de parcela. Parcialmente Estimatoria. **Res. 118/2022**. Solicitud de información sobre licencias urbanísticas. Estimatoria. **Res. 137/2022**. Solicitud de acceso a expediente sobre licencia de apertura de garaje. Estimatoria. **Res. 170/2022**. Solicitud de copia de expedientes incoados por infracción urbanística. Estimatoria. **Res. 195/2022**. Solicitud de acceso a expedientes urbanísticos. Parcialmente Estimatoria. **Res. 248/2022**. Reclamación contra resolución de estimación de acceso a proyecto de obras. Desestimatoria. **Res. 252/2022**. Solicitud de información sobre expedientes de disciplina urbanística. Desestimatoria. **Res. 279/2022**. Reclamación contra respuesta a solicitud de información sobre expediente urbanístico del Sector playa norte SP-5 del PGOU. Parcialmente Estimatoria. **Res. 281/2022**. Solicitud de copia de informe técnico y gráfico de estado de playa. Desestimatoria. **Res. 290/2022**. Solicitud de copia de expedientes de licencias urbanísticas. Estimatoria. **Res. 298/2022**. Petición de acceso a información urbanística. Desestimatoria. **Res. 316/2022**. Petición de acceso a expediente de licencia de obras de rehabilitación. Estimatoria. **Res. 318/2022**. Petición de acceso a información sobre certificados de auditoría acústica de bares. Estimatoria. **Res. 328/2022**. Petición de acceso a copia de expedientes urbanísticos. Parcialmente Estimatoria.

### **Económica-presupuestaria**

**Res. 1/2022**. Solicitud de información sobre flota de vehículos de la policía local. Estimatoria. **Res. 13/2022**. Solicitud de información sobre justificación del gasto en 2019. Parcialmente Estimatoria. **Res. 165/2022**. Solicitud información desglose conceptos nómina policía local. Estimatoria. **Res. 213/2022**. Petición de presupuesto desglosado y base de cálculo de tasa. Estimatoria. **Res. 262/2022**. Petición de acceso a información sobre mercado municipal. Estimatoria. **Res. 264/2022**. Petición de información sobre facturas de vehículos policiales. Parcialmente Estimatoria. **Res. 266/2022**. Reclamación contra entrega parcial de información sobre tasa por tratamiento de residuos. Estimatoria. **Res. 286/2022**. Solicitud de información sobre recaudación por sanciones de tráfico.

Estimatoria. **Res. 287/2022.** Reclamación contra desestimación de acceso a información sobre minutas de letrados en defensa municipal. Desestimatoria. **Res. 299/2022.** Petición de información sobre partida de gratificaciones a la policía local. Parcialmente Estimatoria. **Res. 313/2022.** Petición de información sobre dietas cobradas por gobierno municipal. Estimatoria. **Res. 314/2022.** Petición de acceso a expediente sobre proceso selectivo de oficial de la policía local. Estimatoria. **Res. 326/2022.** Petición de información sobre minutas de procesos contenciosos del Ayuntamiento. Desestimatoria.

### **Medio Ambiente**

**Res. 2/2022.** Solicitud de información ambiental. Estimatoria. **Res. 182/2022.** Solicitud de acceso a expediente del plan local de residuos. Parcialmente Estimatoria. **Res. 331/2022.** Solicitud de acceso a información sobre uso de herbicidas en carreteras. Parcialmente Estimatoria.

### **Información Municipal**

Res. 46/2022, 64/2022 (solicitud de acceso a copia de videoacta de la Junta de Gobierno Local), 74/2022, 83/2022, 95/2022 (solicitud de información sobre número de visitantes de museo municipal), 104/2022, 130/2022, 164/2022, 180/2022, 250/2022. **Estimatorias.**

Res. 14/2022 (solicitud de acceso a información sobre registro de entrada municipal), 29/2022 (solicitud de información sobre requisitos de apertura de actividad), 88/2022, 158/2022 (solicitud de información sobre asociaciones vecinales) y 204 (solicitud de información sobre peatonalización de plaza). **Desestimatorias.**

Res. 15/2022 (solicitud de acceso a información sobre registro de entrada municipal), 87, 89, 98, 103, 110, 172, 251 (solicitud de copia de convocatorias y actas de comisiones de gobierno), 255 (solicitud de acceso a acta de la Junta de Gobierno Local y a información sobre proyecto de ampliación de edificio municipal). **Parcialmente Estimatorias.**

### **Sancionador**

**Res. 77/2022.** Solicitud de copia de expediente disciplinario incoado a un trabajador municipal sobre presunto acoso sexual en el Ayuntamiento. Desestimatoria. **Res. 252/2022.** Solicitud de información sobre expedientes de disciplina urbanística.

Desestimatoria. **Res. 286/2022**. Solicitud de información sobre recaudación por sanciones de tráfico. Estimatoria.

### **Publicidad activa**

**Res. 3/2022**, contra el Ayuntamiento de San Miguel de Salinas. Estimatoria.

**Res. 34/2022**, contra el Ayuntamiento de Bigastro. Parcialmente Estimatoria.

**Res. 70/2022**, contra el Ayuntamiento de Godella. Parcialmente Estimatoria.

**Res. 162/2022**, contra el Ayuntamiento de Massalavés. Parcialmente Estimatoria.

**Res. 174/2022**, contra el Consorcio Provincial de bomberos de Castellón. Estimatoria.

**Res. 249/2022**, contra el Ayuntamiento de Aspe. Desestimatoria.

**Res. 311/2022**, contra el Ayuntamiento de Náquera. Estimatoria.

### **Acuerdos adoptados**

En el ejercicio de las competencias otorgadas por el artículo 42.1 g) de la Ley 2/2015, de 2 de abril (ya que en el momento de su adopción la nueva Ley 1/2022 todavía no estaba en vigor), en el año 2022 se han adoptado por el Consejo Valenciano de Transparencia los siguientes acuerdos:

- **Acuerdo n.º 1/2022**, instando al Ayuntamiento de Miramar a incoar procedimiento sancionador, requiriendo el cumplimiento de la resolución n.º 153/2021 del Consejo.
- **Acuerdo n.º 2/2022**, instando al Ayuntamiento de Benejúzar a incoar procedimiento sancionador, requiriendo el cumplimiento de la resolución n.º 80/2021 del Consejo.

### **1.3. Actividad jurisdiccional**

Las resoluciones de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo Valenciano de Transparencia, que serán comunicadas al órgano competente para su cumplimiento, serán ejecutivas y contra las mismas solo podrá interponerse recurso contencioso-administrativo (art. 58.6 del Decreto 105/2017).

En 2022 solo se ha presentado, en el ámbito local, un recurso contencioso-administrativo contra la resolución estimatoria n.º 46/2022 del CVT, interpuesto por el Ayuntamiento de El Poble Nou de Benitatxell.

Mencionar la reciente **Sentencia nº 670/2022, de fecha 2 de junio de 2022**, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en cuyo FJ 4º, y en

relación con un recurso interpuesto contra una resolución de este Consejo, establece que ... “la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información”

## **2. Actividad consultiva**

La Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia tiene entre sus funciones la elaboración de informes en respuesta a consultas que en materia de transparencia o acceso a la información pública le planteen las administraciones públicas y otras entidades sujetas a la Ley 2/2015 (art. 42.1.d)), así como para la tramitación de proyectos normativos de la Generalitat en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuyo caso el informe es preceptivo (artículo 42.1.n)).

En 2022 se han elaborado un total de 6 informes, de los que 5 corresponden al **ámbito local**, y en los que el Consejo da respuesta a consultas en materia de transparencia formuladas en la mayoría de los casos por las entidades locales sujetas a la ley.

- **Informe 1-2022:** Consulta del Ayuntamiento de Villamalur sobre acceso de concejal a copia de padrones fiscales.
- **Informe 2-2022:** Solicitud de informe del Ayuntamiento de Sagunto sobre cumplimiento de normas de transparencia por entidades deportivas del municipio.
- **Informe 3-2022:** Solicitud de informe por parte del Consorcio Hospitalario Provincial de Castellón sobre contratación de representación jurídica del Consorcio.
- **Informe 4-2022:** Consulta del Ayuntamiento de Cabanes sobre diversas cuestiones en materia de transparencia.
- **Informe 6-2022:** Consulta de la Diputación de Valencia sobre derecho de acceso de un sindicato a documentación sobre contratos laborales de personal transferido a Divalterra.