

**Expediente N° 56/2023**  
**Resolución N.º 186/2023**

## CONSEJO VALENCIANO DE TRANSPARENCIA

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

Dña. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

Dña. Sofia García Solís

En Valencia, a 6 de octubre de 2023

Reclamante: D. [REDACTED]

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

VISTA la reclamación número **56/2023**, interpuesta por D. [REDACTED], formulada contra el Ayuntamiento de Valencia y siendo ponente el presidente del Consejo, Sr. D. Ricardo García Macho, se adopta la siguiente

### RESOLUCIÓN

#### ANTECEDENTES

**Primero.** - Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 28 de febrero de 2023 D. [REDACTED], concejal del Grupo Municipal Ciudadanos en el Ayuntamiento de Valencia y como Portavoz del referido grupo Municipal, presentó una reclamación con número de registro GVRTE/2023/946115. En ella, amén de otras cuestiones que no son competencia de este Consejo, reclama contra la inadmisión, mediante nota interna de fecha 31 de enero de 2023, a una solicitud de acceso a información pública, presentada el 27 de enero de 2023 mediante nota interna al Ayuntamiento de Valencia, en la que solicitaba *copia tanto de la fichas de gestión urbanísticas consensuadas (zona A “Antiguo Mestalla” y zona B “Corts Valencianes”), así como del texto, con sus modificaciones, que dicha mercantil ha entregado al Ayuntamiento del “convenio para garantizar el cumplimiento de los compromisos derivados de convenios previos tras la resolución de la ATE”*.

A la solicitud del interesado, respondía el Ayuntamiento de Valencia manifestando lo siguiente:

*“Vista nota interior 2023006280 de fecha 27 de enero de 2023 cuyo asunto es solicitud información relativa al Valencia, C.F., S.A.D., y considerando que tal como indica Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Ley 19/2013, de 9 diciembre, CAPÍTULO III. Derecho de acceso a la información pública, SECCIÓN 2a. Ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en su artículo 18.1, apartado b) establece específicamente como causas de inadmisión:*

*1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:*

- a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*
- b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

*De igual manera el REGLAMENTO DE GOBIERNO ABIERTO: TRANSPARENCIA del Ayuntamiento de Valencia, Publicado en BOP aprobación definitiva: 8 de julio de 2020, Entrada en vigor: 22 de julio de 2020, establece en su TÍTULO V. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA CAPÍTULO II. PROCEDIMIENTO, Artículo 46. Inadmisión de solicitudes:*

*Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes en las que concurra alguna de las causas establecidas en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno, conforme se indica a continuación:*

*b. Referidas a información de carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones, deliberaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. Serán objeto de inadmisión por esta causa las solicitudes referidas a información en la que concurra, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; **que tenga el carácter de borrador y aún no revista la consideración de final**; que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; que se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento. No obstante, si la información auxiliar fuera determinante para la toma de decisiones no incurrirá en causa de inadmisión. Los informes, tanto preceptivos como facultativos, que hayan sido emitidos por los propios servicios o por otras administraciones o entidades públicas o privadas, no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo. La determinación del carácter auxiliar o de apoyo de la información vendrá determinada por su contenido material, no formal. La motivación requerida en estos casos deberá ir dirigida a mostrar, por tanto, que se trata de información que carece de relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano.*

*En base a lo establecido en los artículos anteriores, la información solicitada, en tanto que se trata de un borrador que no reviste consideración de documento definitivo o final, no procede la remisión de copias.”*

**Segundo.** – Según datos obrantes en el expediente, mediante correo electrónico de fecha 24/02/2023, enviado por el servicio de planeamiento, se indica al reclamante que las fichas solicitadas se hallan incluidas en el Borrador del Plan de la Modificación Puntual del Plan ATE Mestalla, enviándose como documento adjunto.

**Tercero.** – Al objeto de brindar una respuesta adecuada a la solicitud del reclamante, con carácter previo a la deliberación de la presente resolución, por parte de este Consejo se procedió a conceder trámite de audiencia al Ayuntamiento de Valencia por vía telemática, instándole con fecha de 8 de marzo de 2023 a formular las alegaciones que considerara oportunas respecto de las cuestiones referidas, así como a facilitar a este Consejo cualquier información relativa al asunto que pudiera resultar relevante, recibido el día 10 de marzo, según acuse de recibo que consta en el expediente.

Con fecha 13 de abril de 2023 se recibe en el Consejo Valenciano de Transparencia escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Valencia en el que manifiesta que:

*“En el Motivo Primero de su reclamación, el Sr. ██████ considera improcedente la inadmisión de su solicitud de acceso a la información pública solicitada, consistente en el texto del convenio entregado por el VCF al Ayuntamiento.*

*Ante esta alegación, no podemos más que reiterarnos en el criterio ya comunicado anteriormente y ratificarnos en que de forma evidente concurre la causa de inadmisión expresada en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, pues la solicitada por el Sr. ██████ es información que tiene carácter auxiliar o de apoyo, como siempre lo es la contenida en borradores.*

*Para ser precisos, la información solicitada en sentido estricto ni siquiera merecería la calificación de borrador, pues se trata de uno de los diversos escritos intercambiados por las partes en el marco de la negociación de un complejo convenio urbanístico. En este tipo de procesos de negociación es habitual que se mantengan entre las partes multitud de contactos, tanto a nivel político como en un plano más técnico, a través de diversas formas de comunicación, como son llamadas telefónicas, correos, mensajes, reuniones presenciales y también intercambio de escritos redactados con control de cambios. Todo ello genera una serie de documentos que no son más que el reflejo de un proceso negociador en constante evolución, que puede llegar o no a buen puerto, pero que en cualquier caso exige un mínimo de discreción y confidencialidad por ambas partes durante la negociación para poder alcanzar el*

*acuerdo. No podemos pretender “retransmitir” una negociación, porque la consecuencia inmediata más probable será su total fracaso.*

*Argumenta el reclamante que no se trata de un documento interno elaborado por la Administración, sino entregado a esta por la otra parte. Entendemos que nada aporta este argumento, pues desde un punto de vista práctico, es indiferente que el borrador proceda de una u otra de las partes que están interviniendo en la negociación; y desde un punto de vista jurídico, el citado artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013 únicamente utiliza el adjetivo “interno” cuando se refiere a las comunicaciones e informes (dice “..., comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”), pero no cuando habla de los borradores, que en ningún momento exige que sean internos, como tampoco lo hace el art. 70.4 de la Ley 39/2015 al que se remite el art. 46 del Decreto 105/2017, del Consell, que igualmente se refiere a los borradores como uno de los ejemplos de documentación auxiliar o de apoyo sin exigir que se trate de borradores internos.”*

**Cuarto.** - Efectuada la deliberación del asunto en la sesión del día de la fecha de este Consejo, se adopta la presente resolución bajo los siguientes

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.** - Conforme a lo dispuesto en su art. 47.1 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (en adelante Ley 1/2022 valenciana), “el Consejo Valenciano de Transparencia es la autoridad de garantía en materia de transparencia en la Comunitat Valenciana. Tiene como finalidad garantizar el derecho de acceso a la información pública y velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa”, siendo el órgano competente para “resolver las reclamaciones contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa”, según recoge, entre sus funciones, el artículo 48.1 del mismo texto legal.

**Segundo.** – El artículo 38 de la Ley 1/2022 valenciana establece que frente a las resoluciones de las solicitudes de acceso a la información podrá interponerse reclamación potestativa (previa a la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa) ante el Consejo Valenciano de Transparencia. Estas reclamaciones se registrarán por lo previsto en esta Ley, así como por lo dispuesto en la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

**Tercero.** - Asimismo, la administración destinataria de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso –el Ayuntamiento de Valencia– se halla sujeta a las exigencias de la citada Ley, en virtud de lo dispuesto en su art. 3.1.d), que se refiere de forma expresa a “*las entidades integrantes de la Administración local de la Comunidad Valenciana*”.

**Cuarto.** - En cuanto al reclamante, se reconoce su derecho a acogerse a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1/2022 valenciana, toda vez que el art. 27 de dicha Ley garantiza el derecho a la información pública de *cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, sin que sea necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.*

No debemos olvidar que quien solicita la información y presenta la reclamación, en el momento de su presentación es concejal de la corporación municipal, y sobre este particular ya se ha pronunciado este Consejo en numerosas ocasiones. Así, y por lo que se refiere a los cargos electos, el CVT considera, al igual que otros órganos de garantía de la transparencia, que nos encontramos ante un régimen cualificado de acceso a la información para los concejales y diputados, admitiendo sus reclamaciones y resolviendo las mismas en el sentido de que “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...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 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia”. Resoluciones del Consejo en esta materia: Res. 155/2021, Res. 157/2021, Res. 174/2021, Res. 178/2021, Res. 179/2021, Res. 182/2021, Res. 185, Res. 233/2021, Res. 237/2021 y la Res. 240/2021.

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 la que, tras el examen de las normas sobre régimen local en materia de acceso a la información de los miembros de las corporaciones locales (artículos 77 LBRL y 14 a 16 ROF) en relación con las normas sobre transparencia (art. 23.1 y 24 y disposición adicional primera de la Ley 19/2013 de TBG), concluye: “ *Establecido lo anterior, debemos recordar que, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información <<se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio>>. Pues bien, el alcance que atribuye a esta expresión la jurisprudencia de esta Sala, que antes hemos reseñado, lleva a concluir que el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que, con independencia de que se haga uso, o no, del recurso potestativo de reposición, contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*”.

**Quinto.** - Por último, la información solicitada constituye, en principio, 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*. En los mismos términos se pronuncia la Ley 1/2022 valenciana en su artículo 7.4.

**Sexto.** – En relación con el derecho de acceso a las fichas urbanísticas, tal y como se desprende de los antecedentes obrantes en el expediente, el acceso a las mismas fue facilitado con anterioridad a la presentación de la reclamación, conforme indica el correo electrónico enviado por el servicio de planeamiento al reclamante en fecha 24/02/2023, pues dichas fichas estaban incluidas en el Plan de la Modificación Puntual del Plan ATE Mestalla, que se envió como documento adjunto a dicho correo, por lo que lo procedente en este punto será desestimar la reclamación.

**Séptimo.** – En relación con el derecho de acceso al convenio para garantizar el cumplimiento de los compromisos derivados de convenios previos tras la resolución de la ATE, alega el Ayuntamiento la concurrencia de causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.b de la LTAIBG, al considerar que dicho convenio tiene el carácter de borrador, consideración reiterada en respuesta a la solicitud de alegaciones de este Consejo, por lo que procederemos a valorar la concurrencia o no de la misma. Indica el Ayuntamiento que la información a la que se solicita acceso ni siquiera puede ser considerada borrador, pues se trata de uno de los diversos escritos intercambiados por las partes en el marco de la negociación de un complejo convenio urbanístico; en este tipo de procesos de negociación es habitual que se mantengan entre las partes multitud de contactos, tanto a nivel político como en un plano más técnico, a través de diversas formas de comunicación, como son llamadas telefónicas, correos, mensajes, reuniones presenciales y también intercambio de escritos redactados con control de cambios. Añade que se trata de documentos en evolución, fruto de un proceso de negociación con el objetivo de alcanzar un acuerdo y que facilitar el acceso a los mismos podría truncar la formalización de éste.

Por su parte el reclamante alega que se trata de un documento que ha sido facilitado por el CF al Ayuntamiento y que, al no haber sido elaborado por la Administración pública, no puede otorgársele el carácter de borrador.

Según ha afirmado el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, «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», de manera que «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. En segundo lugar, teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b) es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información, y no el hecho de que se denomine una nota, borrador, resumen o informe interno, lo que conlleva la posibilidad de aplicar precipitada la causa de inadmisión.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: ... cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.

Un documento de esas características, *convenio para garantizar el cumplimiento de los compromisos derivados de convenios previos tras la resolución de la ATE*, que ha sido presentado a la administración por un tercero, no responde a las circunstancias antes mencionadas que se incluyen en el criterio interpretativo CI/006/20215, de 12 de noviembre. Más bien, entendemos que debe ser considerado como una propuesta realizada por un tercero a la administración, como punto de partida para la negociación. Cosa distinta sería si se hubiera precisado por parte del Valencia C.F, S.A.D que el documento solicitado se trataba de un ‘texto preliminar o borrador sin la consideración de final’, circunstancia desconocida por este Consejo. Así las cosas, y dada la condición de representante político del solicitante de la información, en el momento de presentar tanto la solicitud como la reclamación, y que le otorga un derecho privilegiado de acceso a la información pública, no podemos apreciar la concurrencia de dicha causa.

**Octavo.** – No obstante, y teniendo en cuenta la resolución del ayuntamiento y las alegaciones posteriormente formuladas, podría considerarse la concurrencia del límite formulado en el apartado k) del artículo 14 de la ley 19/2013, y que es relativo a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión y, en este sentido, considerar que el público conocimiento de dicho convenio podría afectar a la negociación futura, tal y como alega el ayuntamiento, dándose por tanto las circunstancias establecidas en el apartado k), pues es fácilmente entendible que dicha información al hacerse pública pudiera comprometer o afectar al proceso de toma de decisiones.

Ahora bien, respecto a la posible aplicación de límites al derecho de acceso a los representantes políticos, este Consejo ha venido defendiendo la inaplicabilidad de estos, tomando como base su derecho fundamental a la representación política otorgada para participar en los asuntos públicos. Dicha participación está indisolublemente unida al derecho de acceso a la información como medio esencial para el ejercicio de las funciones públicas, también reconocido en la normativa de régimen local. Además, el concejal no puede ser considerado un sujeto ajeno a la organización y debe guardar el deber de sigilo inherente a su cargo, tal y como se establece en el apdo. 3 de del artículo 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

*«Los miembros de la corporación 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».*

Así las cosas, y teniendo en cuenta el indudable interés público inherente a la información a la que se solicita acceso, lo procedente será estimar la reclamación formulada, siempre y cuando el reclamante mantenga su condición de concejal.

## RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, el Consejo Valenciano de Transparencia acuerda

**Primero.** – Desestimar la reclamación formulada con fecha 28 de febrero de 2023, con número de registro GVRTE/2022/946115, por D. [REDACTED], concejal del Grupo Municipal Ciudadanos en el Ayuntamiento de Valencia y como Portavoz del referido grupo Municipal, en cuanto al primer apartado de ésta, relativo a las fichas urbanísticas, de conformidad con lo establecido en el FJ sexto de esta reclamación.

**Segundo.** – Estimar la reclamación, en relación con el segundo apartado, conforme a lo dispuesto en los FJ séptimo y octavo, instando al Ayuntamiento a facilitar el acceso a la información solicitada en el plazo de un mes desde la recepción de la notificación de esta resolución.

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 VALENCIANO  
DE TRANSPARENCIA**

Ricardo García Macho