

Reclamación expediente N° 26/2016  
Resolución N.º 19/2017

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

COMISIÓN EJECUTIVA

Sres.:

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

D<sup>a</sup> Isabel Lifante Vidal

D Carlos Flores Juberías

D Lorenzo Cotino Hueso

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

En Valencia a 10 de marzo de 2017

Reclamante: [REDACTED]

Sujeto contra el que se formula la reclamación: Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

VISTA la reclamación número 26/2016, interpuesta por [REDACTED] formulada contra la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, y siendo ponente la Vocal D<sup>a</sup>. Emilia Bolinches Ribera, se adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

**Primero.-** Según los datos obrantes, el 9 de marzo de 2016, [REDACTED] presenta escrito ante Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio en el que solicita “Copia compulsada de los informes realizados por el interventor delegado adscrito a la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda sobre el funcionamiento de la Caja Fija de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y vivienda”. Se indica en el escrito que “me encuentro afectado por unas actuaciones previas llevadas a cabo por el Tribunal de Cuentas”.

**Segundo.-** El ahora reclamante presentó idéntica solicitud ante la Subsecretaria de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, que ha sido tramitada con el número de expediente 29/2016 de este Consejo.

En fecha 28 de abril de 2016, la Abogacía General de la Generalitat emitió informe desfavorable al acceso solicitado, por considerar que cabía inadmitir la solicitud presentada ante la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Por Resolución de fecha 28 de abril de 2016 dicha Conselleria denegó la solicitud de información presentada.

Para tal denegación, se afirmó que la solicitud debería ser individualizada mientras que aquí se trataba de una solicitud genérica de documentación administrativa, ya que se refiere a todos los informes realizados por el Interventor Delegado de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda en los años 2009, 2010 y 2011, lo cual excede de dichos principios de proporcionalidad y racionalidad siendo de imposible precisión el contenido de tal solicitud

Asimismo se entendió que concurría la causa de inadmisión del art. 18 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

*“Por lo que respecta a Informes Internos o entre órganos o entidades administrativas, en esta expresión que utiliza la Ley no cabe, según opinión doctrinal, incluir los informes preceptivos que, de*

*conformidad con lo dispuesto en el artículo 82.1 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, han de solicitarse por la Administración para resolver el procedimiento. Si podrían incluirse, por el contrario, los informes facultativos, es decir, aquellos no exigidos legalmente pero que se piden y emiten a fin de ilustrar la actuación del órgano que los solicita.”*

Se consideró que lo solicitado se trata de “informes facultativos, es decir, aquellos no exigidos legalmente pero que se piden y emiten a fin de ilustrar la actuación del órgano que los solicita.”

En esta dirección se señalaba que en virtud del la Ley 1/2015, de 6 de febrero de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones se refiere en su artículo 101 con el epígrafe “No sujeción a fiscalización previa”:

*“2. No estarán sometidos a intervención previa los gastos que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del procedimiento especial de caja fija. En este caso se realizará una fiscalización reforzada a posteriori que reglamentariamente se determinará. De acuerdo con las consideraciones efectuadas y el carácter de la actuación de la Intervención, de acuerdo con el citado artículo 101 .2 en relación con la caja fija, que consiste en una fiscalización reforzada a posteriori que reglamentariamente se determinará, cabe incluir, asimismo, a los informes solicitados de la intervención delegada en la citada causa de inadmisibilidad*

En consecuencia, se inadmite la solicitud de información solicitada por el ahora reclamante.

**Tercero.-** En fecha 28 de abril de 2016, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, vista la Propuesta de Resolución de la Subsecretaría y el informe de inadmisión de la Abogacía General de la Generalitat, dictó Resolución, notificada con Registro de Salida n.º 2016/14910 de 4 de mayo de 2016, por la que se inadmite la solicitud presentada por ██████████ de fecha 8 de marzo de 2016 relativa a la obtención de “copia compulsada de los informes realizados por el Interventor delegado adscrito a la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda sobre el funcionamiento de la Caja Fija de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda en los años 2009, 2010 y 2011”.

**Cuarto.-** El 2 de mayo, ██████████ presenta nuevo escrito ante la subsecretaría de la Conselleria de la Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, en la que solicita le expidan la correspondiente certificación del silencio producido, dado el plazo sobrepasado de más de un mes sin haber recibido ningún aviso por ampliación de plazo como establece la ley 2/2015 de 2 de abril de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, que en su artículo 17 indica el plazo máximo de un mes por el órgano competente para resolver y en su punto 2 señala que “en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera se podrá prorrogar por otro mes más, en cuyo caso previamente se notificará al solicitante”.

**Quinto.-** El 6 de mayo, el solicitante recibe contestación por parte de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio en la que se inadmite su solicitud y se le indica que contra su resolución, que pone fin a la vía administrativa podrá interponer recurso potestativo de reposición, sin indicación alguna sobre la posibilidad de acogerse a la ley 2/2015 de 2 de abril de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana que, en su artículo 24.1 sobre las reclamaciones contra las resoluciones, indica que “las personas interesadas podrán interponer ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, con carácter potestativo, previo a su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, reclamación frente a las resoluciones de las solicitudes de acceso a la información”.

**Sexto.-** El 19 de mayo se recibe en las Oficinas de Apoyo del Consejo de Transparencia la reclamación de ██████████ en la que solicita se “requiera a la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio para que, por un lado, emita la correspondiente certificación del silencio producido en la solicitud de información presentada el pasado 9 de marzo en el registro de la Conselleria de Hacienda, dirigido al Subsecretario de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, y por otro, y en consecuencia de lo anterior, remita al solicitante

*la documentación interesada, en el plazo establecido en la ley, al haberse producido los efectos del silencio positivo según los artículos indicados en el cuerpo de este escrito.”*

**Séptimo.-** En fecha 31 de octubre de 2016, la Comisión Ejecutiva de este Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno remitió a la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio escrito por el que se le otorgaba, previamente a la resolución de la reclamación presentada por [REDACTED], trámite de audiencia por un plazo de quince días, para que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas. Dicho escrito tuvo entrada en la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio el 7 de noviembre de 2016.

**Octavo.-** En respuesta al escrito de la Comisión Ejecutiva por el que se otorgaba trámite de audiencia, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio remitió escrito de alegaciones el 11 de noviembre de 2016, recibido en el Consejo de Transparencia el 14 de noviembre de 2016, en el que se respondía lo siguiente:

*“En resposta al vostre escrit de 31/10/2016, rebut en aquesta Conselleria el 07/11/2016 (NRE 26802/110), pel que fa l'assumpte de referència, us informe que per part d'aquesta Conselleria, se li va donar resposta (en termini) a l'escrit que l'administrat presenta amb data 09/03/2016, una vegada recabat informe de l'Advocacia. S'adjunta copia tant de l'informe de l'Advocacia com de la notificació a l'interessat de la Resolució de la Consellera, així com de l'informe de correus del lliurament de la documentació.*

*Pel que fa a la sol·licitud de certificació de silenci presumpte per falta de resposta en termini, que segons diu va cursar el 02/05/2016, haig d'informar-vos que no figura cap entrada en el registre general d'aquesta Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori.*

*Cosa que us trasllade perquè en prenguen coneixement i als efectes escaients”.*

**Noveno.-** Efectuada la deliberación del asunto en diversas sesiones de esta Comisión Ejecutiva, se adopta la presente resolución bajo los siguientes.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

Cabe significar que idéntica solicitud de información se ha tramitado en el expediente 29/2016 ante este Consejo siendo que la respuesta de la Administración es la misma, si bien la solicitud se tramitó ante otra Conselleria.

**Segundo.-** Según se ha expuesto, se trata de la solicitud de “Copia compulsada de los informes realizados por el interventor delegado adscrito a la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda sobre el funcionamiento de la Caja Fija de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda”.

Según afirma el mismo solicitante en su escrito que “me encuentro afectado por unas actuaciones previas llevadas a cabo por el Tribunal de Cuentas”.

Frente a dicha solicitud el sujeto obligado opone dos causas de inadmisión, de un lado, la imposible precisión el contenido de tal solicitud en términos de proporcionalidad y racionalidad y de otra parte, considerar que la información solicitada se trata de Informes Internos o entre órganos o entidades administrativas los informes facultativos. En este último caso, se entendió que concurría la causa de inadmisión del art. 18 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Como también se ha señalado el reclamante presentó idéntica solicitud ante la Subsecretaria de la

Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, que ha sido tramitada con el número de expediente 29 de este Consejo. Dada su identidad se reproduce a continuación el texto de la resolución que resuelve dicho expediente y que conduce, obviamente a adoptar la misma resolución.

**Tercero.-** Pues bien, resulta preciso fijar como premisa y punto de partida cómo deben ser interpretadas las causas de inadmisión. Cabe tener en cuenta al respecto que el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, estatal de Transparencia Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno regula las “causas de inadmisión” en virtud de las cuales: “1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes (...) que vengan referidas a determinados tipos de información a) b) c) d) y e).” Y hay que partir de que las causas de inadmisión expresadas en el referido artículo 18 de la Ley 19/2013 (y que de algún modo se concretan en el artículo 16 de la Ley 2/2015 valenciana) operan como restricciones al derecho constitucional de acceso a la información y que bajo el principio de máxima transparencia que preside toda interpretación de este derecho hay de ser favorable al mismo y restrictivo por cuanto a sus límites. En consecuencia, la inadmisión de una solicitud de acceso a la información debe abordarse como una restricción que precisa ser motivada de manera clara y precisa para cada supuesto concreto. Es más, no debe obviarse el especial cuidado y deber de motivación que deben tener los sujetos obligados para acudir a las causas de inadmisión. Una mala interpretación, que condujera a una inadmisión improcedente, privaría a la ciudadanía de la garantía que implica la suficiente motivación de un límite y de la necesaria ponderación que sin duda debe hacerse cuando se trata de excepciones al derecho de acceso a la información por concurrencia con otros derechos o bienes o intereses (artículos 14 y 15 Ley 19/2013).

Esta percepción de la necesaria interpretación restrictiva y especial cuidado en la inadmisión ha sido también expresado, por ejemplo, por el Consejo de Transparencia estatal en varios de sus criterios, en particular y por lo que ahora concierne, viene a percibirse en los Criterios 3/2016: Causas de inadmisión de solicitudes de información. Solicitud de información repetitiva o abusiva; Criterio 7/2015. Causas de inadmisión de solicitudes de información que requieran para su divulgación una reelaboración; criterio 6/2015: Causas de inadmisión de solicitudes de información: información auxiliar o de apoyo, así como entre otros y en general, en el Criterio 8/2015 respecto de la Aplicación DA 1ª sobre regulaciones especiales del derecho de información. De igual modo se viene apreciando el principio de máxima transparencia respecto de las restricciones y la motivación suficiente en criterios, dictámenes y resoluciones de la GAIP de Cataluña, como por ejemplo en general en la Resolución de 17 de diciembre de 2015, de finalización de la Reclamación 15/2015 (FJ 2º) y en diversos supuestos respecto de las causas de inadmisión de solicitudes de acceso.

Así las cosas, y según lo expuesto, cabe concluir afirmando, como punto de partida que las causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información del artículo 18 de la Ley 19/2013 estatal son restricciones de este derecho constitucional que deben interpretarse restrictivamente y con especial cautela, puesto que su aplicación priva incluso de garantías de ponderación de las excepciones de los artículos 14 y 15 de dicha ley. Todo sujeto obligado por la ley deberá, a la hora de aplicar una causa de inadmisión no solo guardar el referido criterio restrictivo, sino también realizar una expresa y fundada motivación centrada en el supuesto concreto en el que se funde.

Aunque de modo más breve y en un sentido similar este Consejo se ha expresado en la resolución del expediente 18/2016.

**Cuarto.-** Pues bien, en primer término cabe analizar la primera causa de inadmisión alegada por la parte actora. Así, se ha afirmado por la Administración que la solicitud debería ser individualizada mientras que aquí se trataba de una solicitud genérica de documentación administrativa, ya que se refiere a todos los informes realizados por el Interventor Delegado de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda en los años 2009, 2010 y 2011, lo cual excede de dichos principios de proporcionalidad y racionalidad siendo de imposible precisión el contenido de tal solicitud.

Este Consejo no comparte el criterio de la Administración a este respecto.

En primer término, debe recordarse que en virtud del artículo 19. 2º de la Ley 19/2013 “Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un

plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.” En el presente caso, si la Administración consideró que la solicitud de información no era lo suficientemente precisa, debió haber requerido al solicitante para que en su caso la precisara, cosa que no consta en el expediente.

Debe entenderse, por tanto, que lo que ha hecho la Administración es aplicar la causa de inadmisión referida en el artículo 18.1.e) refiriéndose a las solicitudes que se inadmitirán a trámite: “Que sean manifiestamente repetitivas o carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley”.

Pues bien, dicha causa de inadmisión no puede entenderse que concurre en el presente supuesto. A este respecto, además de la interpretación restrictiva aplicable a una causa de inadmisión, cabe tener en cuenta tanto el propio criterio de este Consejo cuanto algunos referentes jurídicos relevantes.

Así, en primer término, cabe recordar lo afirmado en la resolución que resolvió el Expediente Nº 10/2016 sobre la inadmisión por el artículo 18.1.e):

*Tercero.- [...] Dice así el artículo 18.1.e) refiriéndose a las solicitudes que se inadmitirán a trámite “Que sean manifiestamente repetitivas o carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley”. [...] Estamos ante un caso en que se confunde, al referirse al abuso en su sentido cuantitativo, cuando se entiende como voluminoso, con el que se produce por repetición de solicitudes de información, iguales o distintas. Por voluminoso se debe entender que la gran cantidad de información solicitada requiere una búsqueda importante con lo que se puede compensar con un aumento del plazo para prepararla y ofrecerla. Aquí parece que estamos ante ambos conceptos solapados. Aunque el reclamante se defiende del término “abusivo” aludiendo a que es la primera vez que solicita la información, [...] Además, el artículo 18.1.e) al referirse al carácter abusivo concreta que debe ser “no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley” entendido 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. Esta condición para la inadmisión no se da en las peticiones del reclamante.*

*Cuarto. – [...] Ambos criterios son coincidentes con los mantenidos por el Consejo Estatal de Transparencia que el 14 de julio de 2016 en su Criterio Interpretativo 003 de 2016 define los términos repetitivo y abusivo como causas de inadmisión solo en el caso de que coincidan en diversos aspectos.*

*En el caso repetitivo, únicamente cuando la petición sea “manifiestamente repetitiva” y respecto al concepto de abusivo entendido éste como elemento cualitativo y no cuantitativo, y además siempre que vaya asociado a su no justificación con la finalidad de la ley.*

*[...] respecto del término abusivo, la inadmisión se basaría en el concepto abusivo en sentido cualitativo, en el del artículo 7.2 del Código Civil y también cuando la petición requiriera un tratamiento que paralizara la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información solicitada, condiciones que tampoco concurren en el caso.”*

Así pues, la solicitud de información que pueda resultar muy voluminosa o relativa a amplios periodos de tiempo, bien puede llevar a la Administración a requerir al solicitante para que concrete en lo posible y de modo adecuado a la finalidad para la que necesita la información el volumen de ésta. De igual modo, puede llevar al sujeto obligado a extender el plazo de contestación de modo justificado. También en su caso, y bajo los presupuestos señalados, podría darse el supuesto de que se considerase efectivamente abusiva y desvinculada de las finalidades de transparencia de la ley vinculadas con el interés público del acceso de la información. En cualquier caso, la aplicación de la causa de inadmisión por petición abusiva ha de ser especialmente restrictiva. Precisamente para que los sujetos obligados no “abusen” de esta causa de inadmisión se exige una específica motivación del carácter abusivo y falta de justificación de la petición de información. Y esta específica motivación debe vincularse con referencias concretas al volumen previsible de la información de la que se trata, referencias a las concretas y potenciales dificultades de extracción, gestión o facilitación de la información solicitada, dificultades que deben

vincularse con la concreta referencia a las limitaciones de medios materiales y personales. Y estas limitaciones del sujeto obligado deben quedar asimismo y en su caso, vinculadas con la posible irrazonabilidad o desproporción con las finalidades por las que se pretende la información por el sujeto (si se conocen) y por su relación con motivos de interés público.

Pues bien, en el caso presente, la Administración en modo alguno ha ido más allá de una genérica mención de desproporcionalidad y falta de razonabilidad de la solicitud de información. Por ello, en modo alguno puede aceptarse la inicial causa de inadmisión que refiere la Administración obligada.

A mayor abundancia y obviamente sin carácter normativo, puede mencionarse asimismo el artículo 45 del Proyecto de Decreto del Consell, por el que se desarrolla la Ley 2/2015 de transparencia valenciana, relativo al “Uso del derecho de acceso con carácter abusivo”, en tanto en cuanto proyecta diversos de los criterios que aquí se han adelantado. Según este precepto:

“2. Se entiende que una solicitud tiene un 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.”

Por lo expuesto, la Administración habría de sujetarse a los criterios expuestos para apreciar la referida causa de inadmisión al momento de facilitar la información solicitada.

Así las cosas, y como se señala más adelante en razón de la estimación de la presente reclamación y para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información que este Consejo reconoce al reclamante, la Administración podrá requerir al solicitante algunos detalles sobre el tipo de información concreta con relación a la finalidad que requiere a fin de facilitar la labor administrativa ante la posible solicitud de información muy voluminosa. De igual modo, a la vista de tales informaciones la Administración podrá ponderar la concurrencia de interés público vinculado con las finalidades de la transparencia en mayor o menor intensidad. En su caso podrá apreciar la vinculación de la solicitud de información con otro derecho fundamental como pueda ser el derecho de defensa (art. 24 CE) del solicitante.

Obviamente, el solicitante no está obligado a facilitar información concreta de los motivos de su solicitud, como expresamente reconoce la legislación estatal y valenciana. No obstante, ello podría tener consecuencias contrarias al solicitante al momento del alcance definitivo de la información a la que tiene derecho a acceder. En este sentido cabe recordar la jurisprudencia europea. En esta dirección la muy reciente STEHD de 8 de noviembre de 2016 caso [REDACTED] contra Hungría (en especial § 158 respecto de la importancia de los motivos de la solicitud para reconocer el derecho de acceso a la información). De igual modo, cabe tener en cuenta STJUE del caso Comisión v. [REDACTED] asunto C-28/08 P, de 29 de junio de 2010 por cuanto el solicitante tiene que “demostrar” la necesidad de la transmisión de los datos personales que solicita (§ 78). En sentido similar, la STGUE de 15 de julio de 2015, [REDACTED] contra Parlamento Europeo afirma que cuando el solicitante demuestra su necesidad de los datos y la institución no aprecia daño a intereses legítimos y no hay otra excepción en juego, deben facilitarse los datos solicitados (§ 65).

**Quinto.** - En segundo término la Administración entendió que concurría la causa de inadmisión del art. 18 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, esto es, solicitudes de información “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.”

En esta dirección se argumenta que lo solicitado se trataría de un “informe interno”. Y en esta dirección se centra en que no es un informe preceptivo, sino facultativo, a saber:

*“Por lo que respecta a Informes Internos o entre órganos o entidades administrativas, en esta expresión que utiliza la Ley no cabe, según opinión doctrinal, incluir los informes preceptivos que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82.1 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, han de solicitarse por la Administración para resolver el procedimiento. Si podrían incluirse, por el contrario, los informes facultativos, es decir, aquellos no exigidos legalmente pero que se piden y emiten a fin de ilustrar la actuación del órgano que los solicita.”*

Se sostiene la inadmisión por entenderse que se trata de “los informes facultativos, es decir,

aquellos no exigidos legalmente pero que se piden y emiten a fin de ilustrar la actuación del órgano que los solicita.”. En esta dirección se señala por la Administración que en virtud de la Ley 1/2015, de 6 de febrero de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones se refiere en su artículo 101 con el epígrafe “No sujeción a fiscalización previa”:

*“2. No estarán sometidos a intervención previa los gastos que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del procedimiento especial de caja fija. En este caso se realizará una fiscalización reforzada a posteriori que reglamentariamente se determinará. Así pues, la Administración considera de acuerdo con el citado artículo 101 .2 en relación con la caja fija, que consiste en una fiscalización reforzada a posteriori que reglamentariamente se determinará, cabe incluir, asimismo, a los informes solicitados de la intervención delegada en la citada causa de inadmisibilidad. En consecuencia, se inadmite la solicitud de información solicitada por el ahora reclamante.*

Este Consejo no excluye que haya informes jurídicos no preceptivos que en supuestos concretos puedan caer en el tipo de información respecto de la que no procede admitir la solicitud de información. Ahora bien, para esta procedente inadmisión habrán de darse requisitos. Así, respecto de la interpretación de la inadmisión de información “que tenga carácter auxiliar o de apoyo” (art. 18.1. b de la Ley 19/2013), es acertado en este caso lo expresado por el Consejo Estatal de Transparencia (criterio interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, en: [www.consejodetransparencia.es](http://www.consejodetransparencia.es)) por cuanto hay que centrarse en la condición de información auxiliar o de apoyo que es la que permitirá, de forma motivada y concreta, invocar la aplicación de la causa de exclusión. Sin embargo, la enumeración en la ley de “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas” ha de entenderse como una mera ejemplificación que no afecta a todos los casos englobados bajo estas denominaciones, sino solo a aquellos que cumplan la condición de ser de carácter auxiliar o de apoyo. Es decir, es el carácter auxiliar o de apoyo de la información (que habrá de motivarse), y no su mera calificación de algo como “documento interno”, “borrador”, “opinión”, etc., lo que en su caso conlleva la posibilidad de inadmitir una solicitud. La motivación requerida en estos casos habrá de 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, es decir, que no es relevante para la rendición de cuentas, para el conocimiento del proceso de toma de decisiones públicas o su aplicación. A lo anterior hay que añadir, en la línea de lo expuesto a lo largo de esta resolución, que la interpretación ha de ser favorable al acceso a la información pública y bajo el principio de máxima transparencia impuesto internacionalmente habrá de presumirse que la información solicitada sí que es relevante para la toma de decisiones o la aplicación de las mismas. Por el contrario, lo que pueda conllevar la inadmisión de la solicitud de información no puede en modo presumirse bajo el principio pro libertate, sino que habrá de ser puntualmente concretado bajos los requisitos exigibles a la restricción de un derecho constitucional. Y obviamente ello no ha sucedido en el presente caso. Ningún argumento se observa por el sujeto obligado en esta dirección sobre la irrelevancia de estos informes internos para la toma de decisiones públicas o su aplicación de la información solicitada.

También y a mayor abundancia cabe rechazar otros argumentos ofrecidos por la Abogacía de la Generalitat para apreciar la inadmisión de solicitudes de informes internos por ser auxiliares o de apoyo. Así, señala también que el Proyecto de Real Decreto estatal de desarrollo de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre (del que no se ha vuelto a tener noticias en casi dos años, por cierto), refiriéndose al artículo 18, 1.b. entendía como información de apoyo –excluida al acceso- a los informes jurídicos “no preceptivos”.

Pues bien, recordando de nuevo que habrá supuestos concretos en los que habrán de inadmitirse solicitudes de informes jurídicos no preceptivos, no entiende este Consejo que esta solución proceda generalizarla normativamente para la inadmisión automática so pena de violar este derecho constitucional. Y frente al mismo argumento de una futura norma estatal al respecto, puede incluso oponer el de la inminente norma reglamentaria valenciana.

Y es que, aún sin carácter normativo, puede mencionarse el artículo 42 del Proyecto de Decreto del Consell, por el que se desarrolla la Ley 2/2015 relativo a la inadmisión por “Información de carácter auxiliar”. En el mismo se indica que “Si la información auxiliar fuera determinante para la toma de decisiones no incurrirá en causa de inadmisión.” Además y especialmente tiene interés la futura

regulación que señala que:

“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.”

Así pues, en este desarrollo normativo en ciernes –claramente contrario al estatal alegado- se percibe claramente que el criterio del normador valenciano es contrario al de la propia Generalitat en su resolución denegatoria.

De igual modo, aunque no aplicable a este supuesto contrario, no cabe desconocer la voluntad del legislador valenciano en esta materia. Así, la reciente Ley 5/2016, de 6 de mayo, de cuentas abiertas para la Generalitat Valenciana que en su artículo 1 “declaran como abiertas y accesibles todas las cuentas bancarias abiertas en entidades financieras”. De igual modo y a mayor abundamiento, cabe tener en cuenta la anunciada nueva regulación del Consell, el 24 de febrero de 2017, que endurece y limita el uso de los fondos de la caja fija de la Generalitat en la línea de aumentar la transparencia y la eficiencia en la gestión de esta forma de pago

**Sexto.-** La causa de inadmisión aquí analizada de información auxiliar o de apoyo se trata posiblemente de la más polémica y criticable de la ley estatal, una ley que ha de ser obligatoriamente interpretada de conformidad con la Constitución, del derecho constitucional de acceso a la información pública y del principio de máxima transparencia. Y así, en modo alguno puede admitirse una interpretación que lleve a que de forma automática se inadmitan solicitudes de información relativas a informes internos de la Administración que no sean preceptivos, sino facultativos.

La misma regulación normativa de la existencia de un informe o que los mismos formen parte de un procedimiento administrativo, así como por ejemplo los informes o dictámenes solicitados a otro órgano o unidad, en principio no deben ser incluidos en esta causa de inadmisión. No hay que olvidar que la inadmisión –que siempre y en cualquier caso debe estar motivada- priva al solicitante de la información de una garantía básica de este derecho, que es la fundamentación de la concurrencia de una de las causas de los artículos 15 o 14 de la Ley 19/2013. De igual modo, y del lado del sujeto obligado, no hay que olvidar tampoco que la admisión en modo alguno implicará el reconocimiento del derecho y el automático reconocimiento y obligación de suministrar la información. Antes al contrario, habrá que analizar y ponderar si concurre alguna de estas restricciones al derecho constitucional.

Por lo expuesto, procede rechazar la concurrencia en el presente caso de las dos causas de inadmisión alegadas.

**Séptimo.-** Rechazadas las causas de inadmisión, procede observar si concurre alguna excepción o restricción al derecho de acceso a la información en razón de los artículos 15 y 14 Ley 19/2013. En este punto, la Administración no ha efectuado alegación alguna y este Consejo en principio no aprecia motivos para entender la concurrencia de tales límites.

Sobre esta base, este Consejo entiende que procede estimar la solicitud de información del reclamante y para ello, emplaza al sujeto obligado para que con celeridad y en el plazo máximo de un mes para que haga efectivo este derecho.

Para ello, debe seguir los siguientes criterios:

Según lo expuesto en el fundamento tercero, a fin de facilitar la labor administrativa ante la posible solicitud de información que pueda ser voluminosa la Administración puede requerir al solicitante algunos detalles sobre el tipo de información concreta que pretende, al tiempo de aclararle la finalidad que la pretende. Obviamente, el solicitante no está obligado a facilitar información concreta de los motivos de su solicitud si bien ello podría tener consecuencias al momento del alcance definitivo de la información a la que tiene derecho a acceder.

A la vista de lo facilitado por el solicitante de información, también la Administración podrá ponderar la concurrencia de interés público vinculado con las finalidades de la transparencia en mayor o menor intensidad. Obviamente a mayor interés público que medie, mayor intensidad y alcance del derecho de acceso a la información. También, la Administración en su caso podrá apreciar la vinculación de la solicitud de información con otro derecho fundamental como pueda ser el derecho de defensa (art. 24 CE) del solicitante.

Asimismo, y también para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información la Administración habrá de tener en cuenta la posible concurrencia de restricciones en razón del artículo 15 y 14 de la Ley 19/2014. Obviamente tales límites habrán de interpretarse adecuadamente bajo el principio de máxima transparencia, teniendo en cuenta las finalidades del solicitante y su conexión con el interés público de la información o el ejercicio de su derecho a la defensa, así como la posibilidad del reconocimiento del acceso parcial.

Finalmente cabe señalar que el requerimiento de la información de modo compulsado no está directamente vinculado con las exigencias de la ley. La Administración facilitará la información correspondiente según la legislación vigente.

Cualquier incidencia en la ejecución por la Administración de la presente resolución habrá de comunicarse a este Consejo.

Por tanto, teniendo en cuenta tanto los antecedentes como los fundamentos jurídicos y los criterios interpretativos esta comisión ejecutiva ha finalmente establecido la siguiente

## RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos y en los mismos términos que en la resolución del expediente nº 29/2016 procede:

**Primero.-** Estimar la reclamación de [REDACTED] frente a la denegación parcial de su solicitud de acceso a la información pública por parte de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, reconociendo su derecho de acceso a los informes realizados por el interventor delegado adscrito a la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda sobre el funcionamiento de la Caja Fija de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda en los términos expresados en el Fundamento séptimo de esta resolución y que se realicen las acciones indicadas en el plazo de un mes.

**Segundo.-** Invitar a la persona reclamante a que comunique a este Consejo cualquier incidencia que surja respecto de la ejecución de esta resolución y que pueda perjudicar sus derechos e intereses.

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 Comunitat Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

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



Ricardo García Macho

