

Expedient Núm. 56/2023
Resolució Núm. 186/2023

CONSELL VALENCIÀ DE TRANSPARÈNCIA

President: Ricardo García Macho
Vocals:
Emilia Bolinches Ribera
Lorenzo Cotino Hueso
Sofia García Solís

València, 6 d'octubre de 2023

Reclamant: [REDACTED]
Subjecte contra el qual es formula la reclamació: Ajuntament de València

VISTA la reclamació número **56/2023**, interposada per [REDACTED], formulada contra l'Ajuntament de València i sent ponent el president del Consell, Ricardo García Macho, s'adopta la següent

RESOLUCIÓ

ANTECEDENTS

Primer. - Segons es desprén de la documentació que apareix en l'expedient, amb data 28 de febrer de 2023 [REDACTED], regidor del Grup Municipal Ciutadans a l'Ajuntament de València i com a portaveu del referit grup municipal, va presentar una reclamació amb número de registre GVRTE/2023/946115. En aquesta, a més d'altres qüestions que no són competència d'aquest Consell, reclama contra la inadmissió, mitjançant nota interna de data 31 de gener de 2023, a una sol·licitud d'accés a informació pública, presentada el 27 de gener de 2023 mitjançant nota interna a l'Ajuntament de València, en la qual sol·licitava *còpia tant de les fitxes de gestió urbanístiques consensuades (zona A Antic Mestalla i zona B Corts Valencianes), així com del text, amb les seues modificacions, que aquesta mercantil ha entregat a l'Ajuntament del "conveni per a garantir el compliment dels compromisos derivats de convenis previs després de la resolució de l'ATE"*.

A la sol·licitud de l'interessat, responia l'Ajuntament de València manifestant el següent:

"Vista la nota interior 2023006280 de data 27 de gener de 2023 l'assumpte del qual és sol·licitud informació relativa al València, CF, SAD, i considerant que tal com indica Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern, Llei 19/2013, de 9 desembre, CAPÍTOL III. Dret d'accés a la informació pública, SECCIÓ 2a. Exercici del dret d'accés a la informació pública, en l'article 18.1, apartat b) estableix específicament com a causes d'inadmissió:

1. S'inadmetran a tràmit, mitjançant resolució motivada, les sol·licituds:

- a) Que es referisquen a informació que estiga en curs d'elaboració o de publicació general.*
- b) Referides a informació que tinga caràcter auxiliar o de suport com la continguda en notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives.*

D'igual manera el REGLAMENT DE GOVERN OBERT: TRANSPARÈNCIA de l'Ajuntament de València, Publicat en BOP aprovació definitiva: 8 de juliol de 2020, Entrada en vigor: 22 de juliol de 2020, estableix en el seu TÍTOL V. DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA CAPÍTOL II. PROCEDIMENT,

Article 46. Inadmissió de sol·licituds:

S'inadmetran a tràmit, mitjançant resolució motivada, les sol·licituds en les quals concórrega alguna de les causes establides en l'article 18 de la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació i bon govern, segons s'indica a continuació :

*b. Referides a informació de caràcter auxiliar o de suport, com la continguda en notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions, deliberacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives. Seran objecte d'inadmissió per aquesta causa les sol·licituds referides a informació en la qual concórrega, entre altres, alguna de les següents circumstàncies: que continga opinions o valoracions personals de l'autor que no manifesten la posició d'un òrgan o entitat; **que tinga el caràcter d'esborrany i encara no revestisca la consideració de final**; que es tracte d'informació preparatòria de l'activitat de l'òrgan o entitat que rep la sol·licitud; que es referisca a comunicacions internes que no constituïsquen tràmits del procediment. No obstant això, si la informació auxiliar fora determinant per a la presa de decisions no incorrerà en causa d'inadmissió. Els informes, tant preceptius com facultatius, que hagen sigut emesos pels propis serveis o per altres administracions o entitats públiques o privades, no podran ser considerats com a informació de caràcter auxiliar o de suport. La determinació del caràcter auxiliar o de suport de la informació vindrà determinada pel seu contingut material, no formal. La motivació requerida en aquests casos haurà d'anar dirigida a mostrar, per tant, que es tracta d'informació que manca de rellevància en la tramitació de l'expedient o en la conformació de la voluntat pública de l'òrgan.*

Sobre la base del que s'estableix en els articles anteriors, la informació sol·licitada, ja que es tracta d'un esborrany que no revesteix consideració de document definitiu o final, no procedeix la remissió de còpies.”

Segon. – Segons dades que consten en l'expedient, mitjançant correu electrònic de data 24/02/2023, enviat pel servei de planejament, s'indica al reclamant que les fitxes sol·licitades es troben incloses en l'Esborrany del Pla de la Modificació Puntual del Pla L·LIGUE Mestalla, i s'envia com a document adjunt.

Tercer. - A fi de brindar una resposta adequada a la sol·licitud del reclamant, amb caràcter previ a la deliberació de la present resolució, per part d'aquest Consell es va procedir a concedir tràmit d'audiència a l'Ajuntament de València per via telemàtica, instant-li amb data de 8 de març de 2023 a formular les al·legacions que considerara oportunes respecte de les qüestions referides, així com a facilitar a aquest Consell qualsevol informació relativa a l'assumpte que poguera resultar rellevant, rebut el dia 10 de març, segons justificant de recepció que consta en l'expedient.

Amb data 13 d'abril de 2023 es rep en el Consell Valencià de Transparència escrit d'al·legacions de l'Ajuntament de València en el qual manifesta que:

“En el Motiu Primer de la seua reclamació, el Sr. ██████ considera improcedent la inadmissió de la seua sol·licitud d'accés a la informació pública sol·licitada, consistent en el text del conveni entregat pel VCF a l'Ajuntament.

Davant aquesta al·legació, no podem més que reiterar-nos en el criteri ja comunicat anteriorment i ratificar-nos en què de manera evident concorre la causa d'inadmissió expressada en l'article 18.1.b) de la Llei 19/2013, perquè la sol·licitada pel Sr. ██████ és informació que té caràcter auxiliar o de suport, com sempre ho és la continguda en esborranys.

Per a ser precisos, la informació sol·licitada en sentit estricte ni tan sols mereixeria la qualificació d'esborrany, perquè es tracta d'un dels diversos escrits intercanviats per les parts en el marc de la negociació d'un complex conveni urbanístic. En aquesta mena de processos de negociació és habitual que es mantinguen entre les parts multitud de contactes, tant a nivell polític com en un pla més tècnic, a través de diverses formes de comunicació, com són crides telefòniques, correus, missatges, reunions presencials i també intercanvi d'escrits redactats amb control de canvis.

Tot això genera una sèrie de documents que no són més que el reflex d'un procés negociador en constant evolució, que pot arribar o no a bon port, però que en qualsevol cas exigeix un mínim de discreció i confidencialitat per totes dues parts durant la negociació per a poder aconseguir l'acord. No podem

pretendre “retransmetre” una negociació, perquè la conseqüència immediata més probable serà el seu total fracàs.

Argumenta el reclamant que no es tracta d'un document intern elaborat per l'Administració, sinó entregat a aquesta per l'altra part. Entenem que res aporta aquest argument, perquè des d'un punt de vista pràctic, és indiferent que l'esborrany procedisca de l'una o l'altra de les parts que estan intervenint en la negociació; i des d'un punt de vista jurídic, el dit article 18.1.b) de la Llei 19/2013 únicament utilitza l'adjectiu “intern” quan es refereix a les comunicacions i informes (diu “..., comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives”), però no quan parla dels esborranys, que en cap moment exigeix que siguin interns, com tampoc ho fa l'article 70.4 de la Llei 39/2015 al qual es remet l'article 46 del Decret 105/2017, del Consell, que igualment es refereix als esborranys com un dels exemples de documentació auxiliar o de suport sense exigir que es tracte d'esborranys interns.”

Quart. - Efectuada la deliberació de l'assumpte en la sessió del dia de la data d'aquest Consell, s'adopta la present resolució sota els següents

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. - Conformement al que es disposa en l'article 47.1 de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de la Generalitat, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana (d'ara en avant Llei 1/2022 valenciana), “el Consell Valencià de Transparència és l'autoritat de garantia en matèria de transparència en la Comunitat Valenciana. Té com a finalitat garantir el dret d'accés a la informació pública i vetllar pel compliment de les obligacions de publicitat activa”, i és l'òrgan competent per a “resoldre les reclamacions contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, amb caràcter previ a la seua impugnació en la jurisdicció contenciosa administrativa”, segons recull, entre les seues funcions, l'article 48.1 del mateix text legal.

Segon. – L'article 38 de la Llei 1/2022 valenciana estableix que enfront de les resolucions de les sol·licituds d'accés a la informació podrà interposar-se reclamació potestativa (prèvia a la impugnació davant la jurisdicció contenciosa administrativa) davant el Consell Valencià de Transparència. Aquestes reclamacions es regiran pel que es disposa en aquesta Llei, així com pel que es disposa en la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Tercer. - Així mateix, l'administració destinatària de la sol·licitud d'accés a la informació pública objecte del present recurs –l'Ajuntament de València– es troba subjecta a les exigències de la dita Llei, en virtut del que es disposa en l'article 3.1.d), que es refereix de manera expressa a “*les entitats integrants de l'Administració local de la Comunitat Valenciana*”.

Quart. - Quant al reclamant, es reconeix el seu dret a acollir-se al que es disposa en l'article 38 de la Llei 1/2022 valenciana, atès que l'article 27 d'aquesta Llei garanteix el dret a la informació pública de *qualsevol ciutadà o ciutadana, a títol individual o en representació de qualsevol organització legalment constituïda, sense que siga necessari motivar la sol·licitud ni invocar la llei.*

No hem d'oblidar que qui sol·licita la informació i presenta la reclamació, en el moment de la seua presentació és regidor de la corporació municipal, i sobre aquest particular ja s'ha pronunciat aquest Consell en nombroses ocasions. Així, i pel que fa als càrrecs electes, el CVT considera, igual que altres òrgans de garantia de la transparència, que ens trobem davant un règim qualificat d'accés a la informació per als regidors i diputats, admetent les seues reclamacions i resolent-les en el sentit que “és lògic que el dret d'accés a la informació que es garanteix a qualsevol ciutadà no tinga millors garanties que el dret reforçat d'accés a la informació dels càrrecs electes en l'exercici de la seua funció institucional i del dret fonamental de l'article 23.2 de la CE. Així doncs, és criteri d'aquest Consell que l'aplicació de la Llei 19/2013 no s'imposa ni substitueix els altres mecanismes que poden ser utilitzats igualment pels càrrecs electes si ho consideren adequat. Per això, la garantia del dret d'accés proporcionada per la reclamació davant aquest Consell és aplicable en defensa de l'electe local a obtindre informació de la seua pròpia

entitat sempre que per a la resolució d'aquestes reclamacions s'aplique preferentment el dret a la informació regulada per l'article 128 de la Llei 8/2010, de 23 de juny, de la Generalitat, de règim local de la Comunitat Valenciana i per les altres disposicions de la legislació de règim local que siguen aplicables, especialment si són més favorables a l'accés, i només supletòriament les disposicions de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència". Resolucions del Consell en aquesta matèria: Resolució 155/2021, Resolució 157/2021, Resolució 174/2021, Resolució 178/2021, Resolució 179/2021, Resolució 182/2021, Resolució 185, Resolució 233/2021, Resolució 237/2021 i la Resolució 240/2021.

La recent **sentència núm. 312/2022, de 10 de març, de la Sala contenciosa administrativa del TS**, dictada en recurs de cassació en interès de llei, en la qual, després de l'examen de les normes sobre règim local en matèria d'accés a la informació dels membres de les corporacions locals (articles 77 LBRL i 14 a 16 ROF) en relació amb les normes sobre transparència (articles 23.1 i 24 i disposició addicional primera de la Llei 19/2013 de TBG), conclou: "*Establit l'anterior, hem de recordar que, conforme al que es disposa en la disposició addicional primera.2 de la Llei 19/2013, aquelles matèries que tinguen previst un règim jurídic específic d'accés a la informació <<es regiran per la seua normativa específica, i per aquesta Llei amb caràcter supletori>>. Doncs bé, l'abast que atribueix a aquesta expressió la jurisprudència d'aquesta Sala, que abans hem ressenyat, porta a concloure que el fet que en la normativa de règim local existisca una regulació específica, en el pla substantiu i procedimental, del dret d'accés a la informació per part dels membres de la Corporació de cap manera exclou que, amb independència que es faça ús, o no, del recurs potestatiu de reposició, contra la resolució que denegue en tot o en part l'accés a la informació l'interessat pugua formular la reclamació que es regula en l'article 24 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern*".

Cinqué. - Finalment, la informació sol·licitada constitueix, en principi, informació pública, d'acord amb el que s'estableix en l'article 13 de la Llei 19/2013 de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, segons el qual s'entén per informació pública els *continguts o documents, qualsevol que siga el seu format o suport, que obren en poder de l'Administració i que hagen sigut elaborats o adquirits en l'exercici de les seues funcions*. En els mateixos termes es pronuncia la Llei 1/2022 valenciana en l'article 7.4.

Sisé. – En relació amb el dret d'accés a les fitxes urbanístiques, tal com es desprén dels antecedents que apareixen en l'expedient, l'accés a les mateixes va ser facilitat amb anterioritat a la presentació de la reclamació, conforme indica el correu electrònic enviat pel servei de planejament al reclamant en data 24/02/2023, perquè aquestes fitxes estaven incloses en el Pla de la Modificació Puntual del Pla ATE Mestalla, que es va enviar com a document adjunt a aquest correu, per la qual cosa el procedent en aquest punt serà desestimar la reclamació.

Seté. – En relació amb el dret d'accés al conveni per a garantir el compliment dels compromisos derivats de convenis previs després de la resolució de la ATE, al·lega l'Ajuntament la concurrència de causa d'inadmissió establida en l'article 18.1.b de la LTAIBG, en considerar que aquest conveni té el caràcter d'esborrany, consideració reiterada en resposta a la sol·licitud d'al·legacions d'aquest Consell, per la qual cosa procedirem a valorar la concurrència o no d'aquesta. Indica l'Ajuntament que la informació a la qual se sol·licita accés ni tan sols pot ser considerada esborrany, perquè es tracta d'un dels diversos escrits intercanviats per les parts en el marc de la negociació d'un complex conveni urbanístic; en aquest tipus de processos de negociació és habitual que es mantinguen entre les parts multitud de contactes, tant a nivell polític com en un pla més tècnic, a través de diverses formes de comunicació, com són anomenades telefòniques, correus, missatges, reunions presencials i també intercanvi d'escrits redactats amb control de canvis. Afegit que es tracta de documents en evolució, fruit d'un procés de negociació amb l'objectiu d'aconseguir un acord i que facilitar l'accés a aquests podria truncar la formalització d'aquest.

Per la seua part el reclamant al·lega que es tracta d'un document que ha sigut facilitat pel CF a l'Ajuntament i que, al no haver sigut elaborat per l'Administració pública, no pot atorgar-se-li el caràcter d'esberrany.

Segons ha afirmat el Tribunal Suprem, en la seua Sentència de 16 d'octubre de 2017, dictada en el Recurs de Cassació núm. 75/2017, «Qualsevol pronunciament sobre les “causes d'inadmissió” que s'enumeren en l'article 18 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, [...] ha de prendre com a premissa la formulació àmplia i expansiva amb la qual apareix configurat el dret d'accés a la informació en la Llei 19/2013», de manera que «aqueixa formulació àmplia en el reconeixement i en la regulació legal del dret d'accés a la informació obliga a interpretar de manera estricta, quan no restrictiva, tant les limitacions a aqueix dret que es contemplen en l'article 14.1 de la Llei 19/2013 com les causes d'inadmissió de sol·licituds d'informació que apareixen enumerades en l'article 18.1» sense que calga acceptar limitacions que suposen un menyscapse injustificat i desproporcionat del dret d'accés a la informació. En segon lloc, tenint en compte la redacció de l'article 18.1.b) és el caràcter auxiliar o de suport d'aquesta mena d'informació, i no el fet que es denomine una nota, esberrany, resum o informe intern, la qual cosa comporta la possibilitat d'aplicar la causa esmentada d'inadmissió.

El Consell de Transparència i Bon Govern entén que una sol·licitud d'informació auxiliar o de suport, com la continguda en notes, esberranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives, podrà ser declarada inadmesa a tràmit quan es donen, entre altres, alguna de les següents circumstàncies: quan el sol·licitat siga un text preliminar o esberrany sense la consideració de final.

Un document d'aqueixes característiques, *conveni per a garantir el compliment dels compromisos derivats de convenis previs després de la resolució de l'ATE*, que ha sigut presentat a l'administració per un tercer, no respon a les circumstàncies abans esmentades que s'inclouen en el criteri interpretatiu CI/006/20215, de 12 de novembre. Més aviat, entenem que ha de ser considerat com una proposta realitzada per un tercer a l'administració, com a punt de partida per a la negociació. Cosa diferent seria si s'haguera precisat per part del València CF, SAD, que el document sol·licitat es tractava d'un 'text preliminar o esberrany sense la consideració de final', circumstància desconeguda per aquest Consell. Així les coses, i donada la condició de representant polític del sol·licitant de la informació, en el moment de presentar tant la sol·licitud com la reclamació, i que li atorga un dret privilegiat d'accés a la informació pública, no podem apreciar la concurrència d'aquesta causa.

Huité. – No obstant això, i tenint en compte la resolució de l'ajuntament i les al·legacions posteriorment formulades, podria considerar-se la concurrència del límit formulat en l'apartat k) de l'article 14 de la Llei 19/2013, i que és relatiu a la garantia de confidencialitat o el secret requerit en els processos de presa de decisió i, en aquest sentit, considerar que el públic coneixement d'aquest conveni podria afectar la negociació futura, tal com al·lega l'ajuntament, donant-se per tant les circumstàncies establides en l'apartat k), perquè és fàcilment comprensible que aquesta informació en fer-se pública poguera comprometre o afectar el procés de presa de decisions.

Ara bé, respecte a la possible aplicació de límits al dret d'accés als representants polítics, aquest Consell ha vingut defensant la inaplicabilitat d'aquests, prenent com a base el seu dret fonamental a la representació política atorgada per a participar en els assumptes públics. Aquesta participació està indissolublement unida al dret d'accés a la informació com mig essencial per a l'exercici de les funcions públiques, també reconegut en la normativa de règim local. A més, el regidor no pot ser considerat un subjecte alié a l'organització i ha de guardar el deure de sigil inherent al seu càrrec, tal com s'estableix en l'apartat 3 de de l'article 16 del Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals.

«Els membres de la corporació tenen el deure de guardar reserva en relació amb les informacions que se'ls faciliten per a fer possible el desenvolupament de la seua funció, singularment de les que han de servir d'antecedent per a decisions que encara es troben pendents d'adopció, així com per a evitar la reproducció de la documentació que pugua ser-los facilitada, en original o còpia, per al seu estudi.»

Així les coses, i tenint en compte l'indubtable interès públic inherent a la informació a la qual se sol·licita accés, el procedent serà estimar la reclamació formulada, sempre que el reclamant mantinga la seua condició de regidor.

RESOLUCIÓ

En atenció als antecedents i fonaments jurídics descrits, el Consell Valencià de Transparència acorda

Primer. – Desestimar la reclamació formulada amb data 28 de febrer de 2023, amb número de registre GVRTE/2022/946115, per [REDACTED], regidor del Grup Municipal Ciutadans a l'Ajuntament de València i com a Portaveu del referit grup Municipal, quant al primer apartat d'aquesta, relatiu a les fitxes urbanístiques, de conformitat amb el que s'estableix en el FJ sisé d'aquesta reclamació.

Segon. – Estimar la reclamació, en relació amb el segon apartat, conforme a el que es disposa en els FJ seté i huité, instant l'Ajuntament a facilitar l'accés a la informació sol·licitada en el termini d'on mes des de la recepció de la notificació d'aquesta resolució.

Contra la present Resolució, que exhaureix la via administrativa, es podrà interposar un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en el termini de dos mesos comptats des de l'endemà de la seua notificació, de conformitat amb el que s'estableix en els articles 10 i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

**EL PRESIDENT DEL CONSELL VALENCIÀ
DE TRANSPARÈNCIA**

Ricardo García Macho