



Resolución RT 0322/2019

N/REF: RT 0322/2019

Fecha: 16 de julio de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Madrid- Comunidad de Madrid

Información solicitada: Informe de la Agencia de actividades

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante dirigió una solicitud de información al Área de Gobierno de desarrollo urbano sostenible del ayuntamiento de Madrid, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG) y con fecha 12 de marzo de 2019, con el siguiente contenido:

“Se solicita al Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible copia del informe emitido en el mes de septiembre de 2014 por la Agencia de Actividades con motivo de la contestación en el Pleno del Ayuntamiento celebrado el 29 de septiembre de 2014 a la Pregunta n.º 2014/8000991, formulada por el concejal [REDACTED], del Grupo Municipal Socialista de Madrid, interesando conocer si tiene previsto el equipo de gobierno aprobar una norma de aplicación a la Ciudad de Madrid del Decreto de la Comunidad 79/2014, de 10 de julio, de regulación de los apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico”.

2. Disconforme con la contestación recibida por parte del ayuntamiento de Madrid de 23 de abril, la reclamante presentó, mediante escrito de 8 de mayo de 2019, y al amparo de lo dispuesto

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

3. Con fecha 16 de mayo de 2019 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al Ayuntamiento de Madrid, al objeto de que se pudieran formular las alegaciones que se considerasen oportunas.
4. Con fecha 28 de mayo se reciben las alegaciones del ayuntamiento de Madrid, en las que se indica, entre otras cuestiones, lo siguiente:

“(....)

En lo relativo a la falta de motivación de la resolución objeto de reclamación, cabe indicar que siguiendo las propias directrices del CTBG, la inadmisión a trámite se basó, exclusivamente, en el carácter auxiliar o de apoyo del informe solicitado con independencia del tipo o denominación del documento en que se recoja (Resolución 89/2015, de 29 de mayo) que se cita en la propia resolución.

(....)

A la vista de lo anterior cabe entender suficientemente motivada la Resolución de la Gerente de la Agencia de Actividades de fecha 4 de abril de 2019, por cuanto no se impidió, en ningún caso, acceder a información relevante en la tramitación de un expediente o en la conformación de la voluntad pública de ningún órgano administrativo como veremos a continuación a propósito de la segunda alegación formulada por la reclamante.

Alega, por otro lado la reclamante, que el informe emitido por la Agencia de Actividades con fecha 25 de septiembre de 2014 (Informe de la Gerente, en adelante), del que se había tenido conocimiento, según la reclamante, por haber sido citado en el informe diagnóstico y antecedentes que componen el expediente 135/2018/00678, como antecedente del expediente 711/2018/01788 en el que se tramitó el Plan Especial de Regulación de Uso Terciario en su clase de Hospedaje, no tiene carácter auxiliar o de apoyo en tanto en cuanto sirvió de base a la contestación que la Delegada del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda tuvo que realizar en el Pleno del Ayuntamiento celebrado el 29 de septiembre de 2014 a la pregunta formulada por el Concejales del Grupo Municipal Socialista, acompañando copia del acta del Diario de Sesiones del Pleno en su sesión celebrada ese mismo día.

Comprobada la documentación obrante en los expedientes 135/2018/00678 y 711/2018/01788 resulta lo siguiente:

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

Según el informe propuesta de 12 de marzo de 2019, elaborado por la Dirección General de Planeamiento y Gestión Urbanística del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible para la aprobación definitiva del Plan Especial de Regulación del Uso de Servicios Terciarios en la clase de hospedaje:

Mediante Resolución de 23 de enero de 2018, el Director General de Planeamiento y Gestión Urbanística dispuso que se procediese, por la Oficina de Estudios y Evaluación Urbana y la Subdirección General de Planeamiento Urbanístico, a la formación y tramitación de un instrumento de planeamiento que concrete la regulación de los usos compatibles y autorizables del uso de servicios terciarios en su clase de hospedaje.

La tramitación del expediente se inició bajo el número de expediente 711/2018/01788 posteriormente convertido en el expediente electrónico 135/2018/00678.

La Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, en sesión celebrada el 26 de julio de 2018, acordó la aprobación inicial del Plan Especial y la apertura de un trámite de información pública por espacio de 30 días hábiles. El acuerdo de aprobación inicial fue publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM, en adelante) de fecha 17 de agosto de 2018.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 b) y 59.2 b) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, se solicitaron los informes preceptivos tanto a la Comunidad de Madrid como al propio Ayuntamiento, en particular a la Agencia de Actividades que emite informe con fecha 18 de enero de 2019, en relación con las sugerencias recibidas, total de licencias afectadas y actuaciones de inspección de Disciplina.

Finalizado el plazo de información pública y recibidas las alegaciones formuladas, se ha procedido a la aprobación definitiva del Plan Especial mediante Acuerdo del Ayuntamiento Pleno de fecha 27 de marzo de 2019, publicado en el BOCM núm. 95 de fecha 23 de abril de 2019.

Entre la documentación obrante en los expedientes 711/2018/01788 y 135/2018/00678 no se encuentra el informe de la Gerente de fecha 25 de septiembre de 2014, cuya copia se adjunta al presente informe para mejor conocimiento de ese Consejo, sino el informe de fecha 18 de enero de 2019 de la Agencia de Actividades que nada tiene que ver con el contenido de aquél.

Por otra parte profundizando en el carácter auxiliar o de apoyo del informe de la Gerente, no tiene carácter preceptivo en la tramitación de ningún expediente administrativo ni resulta relevante en la conformación de la voluntad pública de ningún órgano y en su consecuencia no sirvió de base para la contestación que la Delegada del Área de Urbanismo y Vivienda

tuvo que realizar a la pregunta del Concejal del Grupo Municipal Socialista en el Pleno del 29 de septiembre de 2014.

En este sentido, las preguntas que los Concejales pueden realizar en sede plenaria a cualquiera de los miembros del equipo de gobierno se enmarcan dentro del Título VI del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Madrid aprobado por acuerdo plenario de fecha 31 de mayo de 2004 que regula los “Instrumentos de información, impulso y control”, junto con las interpelaciones, las comparecencias, del Debate sobre el estado de la ciudad, las Declaraciones Institucionales o la moción de censura y cuestión de confianza.

El capítulo I del Título VI, bajo la rúbrica “Preguntas de respuesta oral en Pleno” contempla en los artículos 86 a 88 el destinatario, forma, contenido, causas de inadmisión así como la presentación y el debate que suele acompañar a la formulación de una pregunta como mecanismo de control de la actividad del equipo de gobierno municipal.

Así las cosas, no nos encontramos con un procedimiento administrativo sino con la regulación, mediante reglamento de naturaleza orgánica, de un poderoso mecanismo de fiscalización de la labor del gobierno municipal en el que no se contempla la petición de informe preceptivo alguno para formular o contestar la pregunta formulada.

Desde este punto de vista, no cabe reconocer al informe que la Gerente de la Agencia de Actividades suscribió con fecha 25 de septiembre de 2014, carácter preceptivo alguno por estar inmerso en la regulación de ningún procedimiento administrativo por lo que su carácter auxiliar o de apoyo, como mero instrumento interno entre dos órganos o unidades administrativas no ofrece duda alguna.

En este sentido, la Resolución del CTBG 0486/2017, de 2 de febrero de 2018 manifestó que “...se consideran documentos auxiliares o de trámites cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.”

El informe de la Gerente de la Agencia de Actividades no se ha emitido en el curso de ningún procedimiento administrativo concreto ni ha servido para tomar ninguna decisión final toda vez que en la información publicada en el del Diario de Sesiones del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 29 de septiembre de 2014 no se cita, ni siquiera indirectamente, el informe de la Gerente de la Agencia de Actividades en la contestación a la pregunta formulada por el Concejal del Grupo Municipal Socialista.

(...)

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del *Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. A estos efectos, su artículo 12⁶ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución⁷ y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG⁸ se define la *“información pública”* como

“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

En función de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct-Home/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ-pres-esta/convenios/conveniosCCAA.html>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

A juicio de este Consejo, la información solicitada constituye información pública, puesto que se halla en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, en este caso el ayuntamiento de Madrid, quien la ha obtenido en el ejercicio de sus funciones.

4. La principal cuestión a analizar con respecto a esta reclamación es la afirmación del ayuntamiento de Madrid de que concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1 b)⁹ en la medida en que el informe solicitado tiene “*carácter auxiliar o de apoyo*”.

En este sentido se debe recordar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas legalmente por las letras a) y e) del artículo 38.1 de la LTAIBG, ha elaborado el criterio interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre¹⁰, en el que se delimita el alcance de la noción de información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, pudiendo señalarse, en lo que ahora interesa, las siguientes consideraciones generales.

En primer lugar, 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 como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar precitada la causa de inadmisión.

Finalmente, en tercer lugar, el Consejo de Transparencia 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,

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

¹⁰ http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: (i) cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final; (iii) cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; (v) cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Como puede apreciarse, en definitiva, el artículo 18.1 LTAIBG enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información configuradas como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de esta premisa, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto ha de llevarse a cabo a través de la técnica tradicional de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de una “información auxiliar” o “de apoyo” -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG -consecuencia jurídica-.

A juicio de este Consejo el ayuntamiento de Madrid ha justificado suficientemente la presencia de las dos últimas condiciones señaladas en el párrafo anterior, en la medida en que el informe solicitado se trata de un documento interno entre dos unidades administrativas que no fue utilizado como motivación para la adopción de una decisión política. Por esta razón, este Consejo considera que se ha aplicado correctamente lo dispuesto en la LTAIBG y que, por lo tanto, procede desestimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], por entender que concurre la causa de inadmisión regulada en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno¹¹, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos,

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹².

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹³.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>