



Reclamación 29/2024

Resolución 53/2025, de 10 de junio, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a la actuación del Ayuntamiento de Zaragoza.

VISTA la reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante, CTAR) ha adoptado la siguiente resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 24 de abril de 2024, presentó una solicitud de información pública dirigida al Ayuntamiento de Zaragoza con el siguiente contenido:

Vista esta noticia de prensa del ayuntamiento: <https://www.zaragoza.es/sede/servicio/noticia/229135> en el que se observa que en 2019 con motivo del cambio de corporación se produjo: "entregado al nuevo equipo de Gobierno los balances económicos y los informes de las diferentes áreas municipales" Con el objeto de realizar una investigación universitaria sobre buen Gobierno local, SOLICITO al amparo del derecho de acceso a la información pública de la Ley 19/2013, Acceso a los balances económicos y los informes de las diferentes áreas municipales que fueron entregados por el equipo de



gobierno saliente en 2019 y también los balances e informes entregados por el equipo de gobierno saliente del 2023."

SEGUNDO.- Con fecha 30 de abril de 2024, el Ayuntamiento de Zaragoza responde al solicitante a través de un correo electrónico indicándole lo siguiente:

"En respuesta a su Solicitud de Información Pública, y puestos en contacto con la Coordinación General del área de Hacienda y Fondos Europeos, nos indican que esos informes son aquellos que se redactan cada 4 años por las Áreas, en los que se indica la situación actual y las cosas pendientes de hacer, pero que al no estar firmados ni incorporados a ningún expediente, son considerados como meras "notas". Por lo tanto, entrarían en la causa de inadmisión regulada en el artículo 31.1 c) de la Ordenanza sobre transparencia y libre acceso a la información, que establece que "Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: c) 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."

TERCERO.- El 30 de mayo de 2024, el solicitante presenta una reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón manifestando los motivos por los cuales considera que debe acceder a los informes de traspaso de poderes entre gobiernos locales.

CUARTO.- Con fecha 3 de junio de 2024, el CTAR solicita informe al Ayuntamiento de Zaragoza para que realice las alegaciones que considere oportunas respecto a la reclamación presentada sin que hasta la fecha se haya recibido documento alguno en este órgano.



II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante, Ley 8/2015), atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia de las entidades locales que integran la administración local aragonesa, en virtud del artículo 4.1.c) de dicha norma.

SEGUNDO.- La Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley 19/2013) —y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— 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 la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Aunque la información solicitada son los balances económicos y los informes de las diferentes áreas municipales que fueron entregados por el equipo de gobierno saliente en 2019 y 2023, en la reclamación



únicamente refiere a los informes de las áreas: *"Considero que no proceden aplicar esta causa de admisión, ya que se trata de la solicitud de unos informes de traspaso de poderes entre gobiernos locales, que aunque no estuvieran firmados, fueron elaborados por los órganos administrativos y que indican el estado de la situación del Ayuntamiento. Por tanto, se tratan de textos que pueden ser considerados como fundamentales para que el político entrante adopte una decisión sobre cómo continuar ejecutando las políticas públicas municipales. En consecuencia, se considera que no se tratan de meras notas, sino de documentos que manifiestan la situación de cada departamento administrativo del Ayuntamiento y por tanto existe derecho al acceso a los mismos.*

Debemos valorar si estos informes de traspaso resultan exigibles conforme a la normativa de transparencia y la normativa sectorial. El Consejo de Transparencia de Aragón, en su Resolución 28/2018, de 16 de abril, señaló que la terminología empleada «*informe*» no hace que dicha información adquiriera relevancia de forma automática en materia de transparencia.

TERCERO.- En el ámbito local, el artículo 36 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado mediante Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, únicamente establece:

"1. El tercer día anterior al señalado por la legislación electoral para la sesión constitutiva de los Ayuntamientos, los Concejales cesantes, tanto del Pleno como, en su caso, de la Comisión de Gobierno, se reunirán en



sesión convocada al solo efecto de aprobar el acta de la última sesión celebrada.

2. Los Secretarios e Interventores tomaran las medidas precisas para que el día de la constitución de las nuevas Corporaciones Locales se efectúe un arqueo y estén preparados y actualizados los justificantes de las existencias en metálico o valores propios de la Corporación, depositados en la Caja Municipal o entidades bancarias, así como la documentación relativa al inventario del patrimonio de la Corporación y de sus Organismos autónomos.”

En parecidos términos, se pronuncia el artículo 5 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Ayuntamiento de Zaragoza, Sesión previa a la constitutiva: aprobación de acta y arqueo, al señalar:

- 1. “El tercer día anterior al señalado por la legislación electoral para la sesión constitutiva de los Ayuntamientos, tanto los Concejales cesantes del Pleno como los Consejeros de Gobierno de la Junta de Gobierno Local se reunirán en sesión convocada al solo efecto de aprobar el acta de la última sesión celebrada en cada uno de los órganos. A los efectos previstos en el párrafo anterior, igualmente se reunirán, con la antelación suficiente, los órganos de gobierno de los organismos autónomos municipales, entidades públicas empresariales, Consejos de administración de las sociedades municipales y las Comisiones de Pleno.*
- 2. El Alcalde cesante, asistido por el Secretario General del Pleno, la Junta de Gobierno Local, el Interventor General Municipal y el titular del órgano de gestión contable, adoptará las medidas*



precisas para que el día anterior a la constitución de la nueva Corporación esté preparado el Balance de Situación cerrado a dicha fecha, así como los certificados de las entidades bancarias de los depósitos existentes en las mismas, tanto financieros como de valores, y arqueos de las existencias en metálico y de valores, en su caso, en la Caja de la Corporación. Asimismo, deberá estar preparado el Inventario actualizado del Patrimonio de la Corporación. Igualmente deberá estar preparada análoga documentación correspondiente a los Organismos autónomos locales, Entidades públicas empresariales y Sociedades mercantiles locales cuyo capital social pertenezca íntegramente al Ayuntamiento de Zaragoza o a un ente público de ésta.

3. La citada documentación se pondrá a disposición del Alcalde y Concejales que se hayan posesionado de sus nuevos cargos.”

De la lectura de este artículo no podemos concluir que deba existir y pueda accederse a un informe de traspaso de poderes entre gobiernos locales, tan solo se dice que se reunirán para aprobación del acta anterior, y que adoptará las medidas precisas para que el día anterior a la constitución de la nueva Corporación esté preparado el Balance de Situación cerrado a dicha fecha, así como los certificados de las entidades bancarias de los depósitos existentes en las mismas, tanto financieros como de valores, y arqueos de las existencias en metálico y de valores, en su caso, en la Caja de la Corporación. Asimismo, Inventario de patrimonio de la corporación y análoga documentación con respecto a los Organismos autónomos locales, Entidades públicas empresariales y



Sociedades mercantiles locales cuyo capital social pertenezca íntegramente al Ayuntamiento de Zaragoza o a un ente público de ésta.

Por tanto, esta es la información pública que podría proporcionársele al interesado en el formato adecuado previsto en el artículo 33 de la Ley 8/2015, el cual establece: *"2. El órgano competente deberá poner a disposición la información en la forma o formato solicitado, a menos que concurra alguna de las circunstancias que se indican a continuación:*

a) Que la información ya haya sido difundida previamente en otra forma o formato y el solicitante pueda acceder a ella fácilmente. En este caso, se deberá informar al solicitante de dónde y cómo puede acceder a dicha información o, en su caso, remitírsela en el formato disponible."

Cuestión distinta son los informes de las diferentes áreas municipales que reclama . Éstos tendrían la naturaleza de informes internos o auxiliares al amparo de los artículos 30.1 b) de la Ley 8/2015 y 31.1 c) de la Ordenanza sobre transparencia y libre acceso a la información del Ayuntamiento de Zaragoza que establece que se inadmitirán a trámite las solicitudes que, 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.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la Resolución (R/123/2015) de 16 de julio de 2015, y en relación con esta causa de inadmisión, concluía:



«El concepto de información que tenga carácter auxiliar o de apoyo no está definido en la LTAIBG, por lo que constituye un concepto jurídico indeterminado que ha de ser resuelto atendiendo a criterios de sentido común, en relación con el contexto en que se sitúa dicho concepto. No obstante, del tenor literal del precepto transcrito, y ante la ausencia de desarrollo reglamentario de la norma que defina con mayor precisión las causas de inadmisión del mencionado artículo 18, cabría concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que debe concurrir en la información solicitada para que la solicitud pueda ser inadmitida. El precepto, además, recoge algunos supuestos que pueden entenderse incluidos en información auxiliar o de apoyo: notas borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos. Es decir, es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que sea una nota, borrador, resumen o informe o informe interno el que conllevaría la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b)».

El Criterio Interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, citado por el reclamante, establece que la característica que habilita para aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, es la verdadera condición de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que a la información o al soporte se atribuya, por lo que es indispensable que el órgano que deniega el acceso apoyándose en ella justifique en la motivación de la resolución, como ha sucedido en este caso al considerar



que al no estar firmados ni incorporados a ningún expediente, son considerados como meras "notas".

El Criterio Interpretativo citado, considera información auxiliar o de apoyo, como causa de inadmisión aplicable cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- «1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites de procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informe no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.»*

Los informes objeto de la reclamación reúnen varias de estas características: 1) Contiene las opiniones o valoraciones personales del autor en cuanto a qué, cómo y cuanta información incluir, 4) no constituyen trámites del procedimiento, ni siquiera aparecen regulados por lo que tampoco resultan legalmente exigibles, sin perjuicio de que cada vez más sea una práctica habitual, incluso en determinados ámbitos regulados 5) Se trata de informes no preceptivos y no incorporados como



motivación de una decisión final, puesto que su objeto se limita a facilitar la entrada de los nuevos responsables por parte de los cesantes ofreciéndoles un conocimiento inicial, sin que pueda atribuírseles otros efectos jurídicos toda vez que no tienen carácter reglado, ni vinculante para los responsables. Por ello no puede atribuírsele, como pretende el reclamante, la consideración el instrumento relevante o fundamental para la toma de decisiones políticas, puesto que para ello sería más adecuadas otras fuentes de información elaboradas con tal fin o instrumentos legalmente previstos, en cada ámbito de actuación.

Asimismo, en relación con la consideración de una información como auxiliar o de apoyo también son reseñables algunas de las observaciones realizadas por la Comisión de Garantía de Derecho de Acceso a la Información (GAIP) en su Resolución 49/2017, de 15 de febrero. Aunque la Resolución se refiere a la información contenida en los borradores, algunas de las conclusiones a las que se refiere son relevantes para determinar si una información es auxiliar o de apoyo. Así:

«La exclusión que efectúa la Ley del acceso a este tipo de borradores tiene una doble razón de ser: por un lado, para garantizar el buen funcionamiento de los servicios administrativos, que podrían verse colapsados injustificadamente si hubieran de atender peticiones de acceso a documentos meramente auxiliares que se generan constantemente, que no forman parte del expediente correspondiente y que no tienen ninguna relevancia jurídica ni ningún valor añadido significativo desde el punto de vista de la transparencia.



Por otro lado, el acceso a los borradores de los documentos elaborados por los diferentes órganos administrativos podría tener efectos perjudiciales para los procesos de toma de decisiones, inhibiendo el debate franco y abierto, la innovación, la creatividad, la formulación de críticas y de propuestas alternativas y el intercambio de información relevante (...) deben poder tener la tranquilidad de que los borradores que elaboren y se intercambien, y que en sí mismos no tengan relevancia o interés público, no verán la luz hasta que tengan la condición objetiva de documentos definitivos».

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar la reclamación en materia de información pública número 29/2024 por los motivos expuestos en los Fundamentos de Derecho Segundo y Tercero.

SEGUNDO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.



Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo artículos 8.3 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

LA SECRETARIA

Consta la firma