



Roj: **STS 2272/2022 - ECLI:ES:TS:2022:2272**

Id Cendoj: **28079130032022100111**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **02/06/2022**

Nº de Recurso: **4116/2020**

Nº de Resolución: **670/2022**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Comunidad Valenciana, Sección 4ª, 10-06-2020 (rec. 116/2018),  
[ATS 12696/2021](#),  
**STS 2272/2022****

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 670/2022**

Fecha de sentencia: 02/06/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4116/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 24/05/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.4

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 4116/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 670/2022**

Excmos. Sres.

D. Eduardo Espín Templado, presidente



D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 2 de junio de 2022.

Esta Sala ha visto por esta Sección Tercera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación número 4116/2020, interpuesto por la Generalitat Valenciana, con la asistencia del letrado de la Generalitat Don José Antonio Gras Rosello, contra la sentencia de 10 de junio de 2020, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso número 116/2018, sobre solicitud de acceso a la información sobre actuaciones urbanísticas ante el Ayuntamiento de Monforte del Cid (Alicante).

Ha intervenido como parte recurrida la entidad mercantil Inversiones del Llob S.L., representada por la Procuradora de los Tribunales Doña Elena Gil Bayo, con la asistencia letrada de Doña Nuria Mas Marcos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, dictó sentencia el 10 de junio de 2020 con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

*"Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo presentado por Inversiones del Llob, S.L. contra resolución de 11 de octubre de 2017 de la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana estimando parcialmente la reclamación 64/2016 presentada por D. Ovidio frente a denegación de información por parte del Ayuntamiento de Monforte del Cid. Se declara contraria a derecho y anula con la salvedad de la estimación del derecho a ser informado sobre si la actividad de Golf dispone de licencia ambiental y de actividad. Sin costas".*

**SEGUNDO.-** Notificada la sentencia, se presentó escrito por el Abogado de la Generalidad Valenciana, manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala de instancia, por auto de 23 de julio de 2020, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones en este Tribunal, la Sección de Admisión de esta Sala, por auto de 30 de septiembre de 2021, acordó entre otros los siguientes pronunciamientos:

"1.º) Admitir a trámite el recurso de casación n.º 4116/2020 preparado por el Abogado de la Generalitat, en la representación que legalmente ostenta, contra la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 10 de junio de 2020 (recurso n.º 116/2018).

2.º) *Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en completar, reforzar o, en su caso, matizar la jurisprudencia de esta Sala Tercera, reseñada en el razonamiento jurídico tercero de esta resolución, a fin de aclarar los presupuestos y requisitos de aplicación de la causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información pública prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno; en particular, respecto de solicitudes de información de carácter urbanístico, ante la administración local competente, que puedan requerir de la emisión de un informe técnico municipal, cuando el solicitante no ostenta la condición de interesado en el procedimiento administrativo, ni la condición de miembro integrante de la corporación local.*

3.º) *Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 12 y 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en relación con el artículo 105.b) de la Constitución Española; sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 90.4 LJCA."*

**CUARTO.-** Por la representación de la Generalitat Valenciana se presentó, con fecha 22 de octubre de 2021, escrito de interposición del recurso de casación, en el que alegó, en resumen, que la sentencia impugnada infringe: i) el artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, que reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, al limitar el



acceso en el presente caso a quienes tengan la condición de interesados o sean miembros de la Corporación municipal, y asimismo infringe el artículo 5.c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, que reconoce a todos los ciudadanos el derecho a acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental y ii) el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, porque la sentencia recurrida argumenta que no se abordó por el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana la causa de inadmisión que establece el precepto invocado como infringido, relativo a la información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, y lo cierto, según advierte la parte recurrente, es que dicha causa en ningún momento fue alegada por el Ayuntamiento o por la mercantil que interviene en este recurso como parte recurrida en sus alegaciones ante el Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana. Aclarado lo anterior, la parte recurrente cita en favor de sus tesis el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CI 7(2015) y las sentencias de esta Sala 1547/2017 y 306/2020, y concluye sobre este punto que la información solicitada al Ayuntamiento en ningún caso es de tal complejidad que requiera una acción previa de reelaboración, pues se trata de información urbanística que, en todo caso, está en poder de la Administración.

Finalizó su escrito la parte recurrente solicitando a la Sala:

- Estime el recurso de casación y case y anule la sentencia n.º 265/2020, de 10/06/2020, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Cuarta.
- Declare la procedencia de desestimar el recurso contencioso-administrativo n.º 04/116/2018, interpuesto contra la resolución de 11/10/2017, de la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana.
- Confirme y declare ajustada a derecho la regulación contenida en la citada Resolución de 11/10/2017, de la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana.
- Fije doctrina declarando:

"Que, conforme a lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley 19/2013, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en el artículo 105.b) de la CE, sin necesidad de que concurra la condición de interesado o de miembro de la corporación, sin necesidad de título jurídico alguno y sin necesidad de motivar la solicitud."

"Que, conforme a lo dispuesto por el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, la inadmisión de una solicitud de información, por apreciar que la misma requiere una acción previa de reelaboración, debe acordarse con carácter restrictivo, solo en supuestos en que la Administración no disponga de los datos o documentos, o la respuesta tenga un carácter complejo, que vaya más allá de una operación básica o general, como es la mera recopilación de datos o de información de la que se dispone."

**QUINTO.-** Se dio traslado a la parte recurrida, para que manifestara su oposición, lo que verificó la representación de Inversiones del Llob S.A. por escrito de 23 de diciembre de 2021, en el que alegó: i) que la sentencia recurrida reconoce con carácter general el derecho a la información a favor de los ciudadanos, en sentido amplio y sin necesidad de título alguno. Lo que hace la sentencia impugnada recurrida es limitar el derecho a exigir la elaboración de informe o informes a la carta a los servicios técnicos municipales, de forma que la sentencia objeto del recurso si reconoce el derecho de información a toda persona, en los términos del artículo 12 de la Ley 19/2013, lo que no reconoce es el derecho a exigir a los servicios técnicos del Ayuntamiento que elaboren dictámenes que no están en el expediente y que exceden los límites del artículo 13 de la Ley 19/2013, que no deja dudas de que el objeto de la ley es la información ya existente, cualquiera que sea su soporte y que ya haya sido elaborada, y excede de su objeto la pretensión de que la Administración conteste a lo que el requirente pregunte y para ello le haga un informe a medida de las cuestiones por él planteadas, y ii) tampoco considera la parte recurrida que la sentencia impugnada haya infringido el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, pues la causa de denegación concurre plenamente en el presente caso en que los informes debían elaborarse expresamente y la información solicitada no se encuentra en ningún soporte o documento, razón por la que no se hace una petición concreta e individualizada de unos determinados documentos que se desean consultar, porque esos documentos no existen y lo que se pide es que sean creados por los servicios técnicos del Ayuntamiento, añadiendo que no se trata de que en este caso pueda existir una cierta labor de reelaboración, como indica el Tribunal Supremo en una sentencia citada de contrario, sino que lo que se pide es que se elaboren informes que no existen en el expediente, siendo además que parte de la información debería recabarla la Diputación Provincial y no el Ayuntamiento.



La parte recurrida concluyó su escrito de oposición solicitando de la Sala que dicte sentencia que desestime el recurso de casación interpuesto por la Generalitat Valenciana contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo - Sección 4ª- del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana nº 265/2020, de 10 de junio de 2020, en el recurso contencioso administrativo nº 116/2019.

**SEXTO.-** Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 24 de mayo de 2022, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- La sentencia impugnada.

Se interpone recurso de casación contra la sentencia de 10 de junio de 2020, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que estimó en parte el recurso interpuesto por Inversiones del Llob S.L., aquí parte recurrida, contra la resolución de la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, de 11 de octubre de 2017.

En su fundamento de derecho 2º la sentencia impugnada hace el siguiente relato de antecedentes:

*"A la vista del expediente y de lo actuado, es de reseñar por lo que interesa para el buen entendimiento del pleito:*

*- D. Ovidio se dirigió al Ayuntamiento de Monforte del Cid presentando tres escritos instando en los dos primeros (de 2 de febrero y de 1 de marzo de 2016) se le facilitara determinada información acerca del estado de ejecución de la urbanización del sector UBZ-9, Font del Llob y en el tercero (presentado el 30-6-2016) que se acordase iniciar procedimiento sancionador por las obligaciones dimanantes del indicado PAI, siendo urbanizador la aquí demandante*

*- Dado traslado por el Ayuntamiento a INVERSIONES DEL LLOB, SL, presentó alegaciones indicando que el Sr. Ovidio carecía de C) legitimidad, capacidad e interés legítimo para solicitar información, moviéndose por intereses particulares, dada la existencia de controversia jurídica entre la mercantil y el solicitante, por cierto resuelta en favor de la mercantil sentencia AP de Valencia de 4-12-2015 .*

*- El Ayuntamiento de Monforte del Cid denegó las solicitudes de D. Ovidio por resolución del concejal delegado de fecha 27 de julio de 2016 por motivos que el Consell de Transparencia consideró injustificados en la resolución aquí impugnada por INVERSIONES DEL LLOB, SL."*

También la sentencia impugnada, en su fundamento de derecho 6º, detalla la información solicitada por D. Ovidio en sus dos primeros escritos al Ayuntamiento de Monforte del Cid, que también se recoge en antecedente de hecho primero de la resolución del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana.

La información solicitada era la siguiente:

- En el escrito de 2 de febrero de 2016 se solicitaba información sobre:

a) El estado de ejecución actual de las obras de urbanización del Sector UBZ-9 "Font del Llob" y obra de urbanización pendiente de ejecutarse, concretando la fecha en que la obra fue iniciada y cuanto tiempo lleva la obra paralizada por inacción del Agente urbanizador.

b) Las medidas adoptadas por el Ayuntamiento para exigir el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el urbanizador.

c) Si la actividad de golf dispone de licencia ambiental y de actividad.

- En el escrito de 11 de marzo de 2016 se solicitó información sobre:

a) Si han sido atendidos los requerimientos de finalización de las obras de urbanización efectuados al Agente Urbanizador del PAI para el desarrollo del Sector UBZ-9 "Font del Llob" dentro del expediente 1035/2013.

b) Si en la tramitación de dicho expediente se había cumplido lo relativo al trámite de información público de la solicitud de suspensión.

c) Las medidas adoptadas por el Ayuntamiento desde dicho expediente para exigir al Agente urbanizador el cumplimiento de las obligaciones asumidas para el desarrollo del PAI del Sector UBZ-9 "Font del Llob".

Como hemos dicho, frente a la resolución del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, impugnada en la vía contencioso-administrativa, que había estimado parcialmente la reclamación del solicitante D. Ovidio frente a la denegación de información por



el Ayuntamiento de Monforte del Cid, relativa a las informaciones solicitadas en los dos primeros escritos, a que acabamos de hacer referencia, la sentencia impugnada estimó parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por la mercantil Inversiones del Llob S.L. y declaró contraria a derecho y anuló la resolución impugnada, con la salvedad de la estimación del derecho a ser informado sobre si la actividad de golf dispone de licencia ambiental y de actividad.

Es decir, la sentencia impugnada reconoció el derecho al acceso a la información solicitada en el apartado c) del escrito de 2 de febrero de 2016 y rechazó el acceso a la información a que se refieren los demás apartados de dicho escrito, así como a la información solicitada en el posterior escrito de 11 de marzo de 2016.

Pasamos seguidamente a examinar los puntos que plantea la parte recurrente, en conexión con la cuestión de interés casacional formulada por el auto de admisión del recurso. Se refieren dichas cuestiones al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y a la causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

## **SEGUNDO.- Sobre el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información pública reconocido por la Ley 19/2013.-**

1.- El ámbito subjetivo de aplicación del derecho de acceso a la información pública se delimita por el artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), en la forma siguiente:

"Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley."

Como esta Sala ha señalado en ocasiones precedentes, así en la sentencia de 12 de noviembre de 2020 (recurso 5239/2019), la LTAIBG reconoce la titularidad del derecho de acceso de forma muy amplia a *"todas las personas"*, sin mayores distinciones, empleando una fórmula similar a la del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009, que en su artículo 2.1 señala que *"cada Parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder..."* a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas.

Esta amplia delimitación subjetiva es igualmente similar a la que resulta del artículo 105.b) de la CE, que reconoce *"a los ciudadanos"* el acceso a los archivos y registros administrativos.

Como se aprecia con facilidad, en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven.

2.- Por su parte, el ámbito objetivo de la aplicación del derecho de acceso se delimita, también de manera amplia, por el artículo 13 de la LTAIBG:

"Se entiende por información pública 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."

Ahora bien, como decíamos en indicada sentencia de 12 de noviembre de 2020, el derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG.

En este sentido, el artículo 14 de la LTAIBG detalla un listado de límites del derecho de acceso, que tienen por objeto la protección de los intereses que enumera el precepto, que son los siguientes: a) la seguridad nacional, b) la defensa, c) las relaciones exteriores, d) la seguridad pública, e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, g) las funciones administrativas, de vigilancia, inspección y control, h) los intereses económicos y comerciales, i) la política económica y monetaria, j) el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, k) la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y l) la protección del medio ambiente.

A los anteriores límites del derecho de acceso a la información pública deben sumarse los derivados de la normativa de protección de datos, a los que se refiere el artículo 15 de la LTAIBG, y también en materia de límites, el artículo 16 LTAIBG contempla la posibilidad de que la aplicación de alguno de los límites enumerados en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, en cuyo caso deberá concederse el acceso parcial



previa omisión de la información afectada por el límite, indicándose al solicitante la información que ha sido omitida.

Esta delimitación objetiva del derecho de acceso se extiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG, por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

3.- Estima la Sala que la sentencia impugnada no incurre en infracción del artículo 12 de la LTAIBG como pretende la parte recurrente, pues admite que se trata de un derecho reconocido a las personas, sin requerir la acreditación de un determinado interés:

Así resulta del siguiente razonamiento de la sentencia impugnada (FD 6º)

*"Sexto.- La regulación del derecho a la información pública se disciplina en la repetida Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, como hemos dicho en favor de las personas, no de los interesados. El objeto de la información a obtener por los ciudadanos sin necesidad título jurídico alguno -más allá de la propia norma- es muy amplio, porque se entiende por información pública definida en su artículo 1 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 del título I de la ley, naturalmente incluidas las entidades que integran la Administración Local."*

Como es de ver en la sentencia impugnada, la razón de decidir la estimación parcial del recurso no se encuentra en la infracción por la resolución del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana del artículo 12 de la LTAIBG, sobre la delimitación subjetiva del derecho de acceso a la información pública, sino en la infracción de la causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información descrita en el artículo 18.1.c) LTAIBG, que se refiere a las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Así lo indica de forma expresa la propia sentencia impugnada (FD 6):

*"Llegados a este punto, la Sala juzga que lleva la razón la demandante -con el matiz que conducirá a la estimación parcial del recurso jurisdiccional- al invocar el artículo 18.1.c) de la misma ley."*

Es cierto que la sentencia impugnada señala que la solicitud de información podría estar justificada *"de tener la condición de interesado o miembro de la Corporación municipal"*, pero tal afirmación, que ciertamente puede inducir a confusión, debe entenderse realizada en el contexto antes indicado del rechazo de la Sala de instancia de la solicitud de acceso por la razón de que la información solicitada requería la elaboración de un informe ad hoc, lo que constituye la causa de inadmisión de la solicitud del artículo 18.1.c) LTAIBG.

Así entendida la sentencia recurrida, no estimamos que incurra en la infracción del artículo 12 de la LTAIBG denunciada por la parte recurrente.

### **TERCERO.- Sobre la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIBG.**

1.- Como se ha indicado en el apartado anterior, la sentencia de instancia estima en parte el recurso en su invocación del artículo 18.1.c) de la LTAIBG, que establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Esa razón de decidir se expresa no solo en el párrafo de la sentencia impugnada transcrito en el apartado anterior, sino también en el razonamiento que seguidamente reproducimos, en el que a pesar de la equívoca indicación de que el solicitante de la información no reúne la condición de interesado o miembro de la Corporación municipal, queda claro, sin embargo, que la razón por la que la Sala de instancia considera que el solicitante no tenía derecho de acceder a la información interesada, salvo en la cuestión relativa a si la actividad de golf tenía la licencia ambiental y de actividad, se debía a que dicho acceso requería la elaboración de un informe ad hoc.

En efecto, dice la sentencia impugnada (FD 6 en su último párrafo):

*"En el caso de autos el codemandado había requerido una serie de informaciones relativas al desarrollo de una actuación urbanística concreta que podrían venir amparadas de tener la condición de interesado o de ser miembro de la Corporación municipal, Administración actuante, no siendo una cosa ni la otra mal pudo exigir la elaboración de informe o informes por los servicios técnicos municipales - eso fue lo que realmente exigió- acerca del estado de la urbanización. Ahora bien no se compadecería con la finalidad o espíritu de la ley tan repetida una interpretación que supusiera negar el derecho a la información pública cuando la respuesta a la solicitud cursada aunque requiera informe del Servicio o unidad administrativa en cada caso- sea del todo simple"*



y no requiera de mayores razonamientos, como es el caso de responder sencillamente si la actividad de golf dispone de licencia ambiental y de actividad. La negativa del Ayuntamiento a satisfacer esa información no se ajustó a Derecho y, en ese particular, acertó la Comisión ejecutiva del Consejo de la Transparencia. A juicio de esta Sala los demás extremos cuya información requirió el aquí codemandado del Ayuntamiento de Monforte del Cid requerían la elaboración de informa ad hoc, sin que el codemandado tuviera derecho a exigirlo atendiendo a las consideraciones precedentes."

2.- El artículo 18.1 LTAIBG establece diversas causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, basadas en razones ajenas a la materia a que se refieran. Entre esos supuestos de inadmisión figura, en la letra c) del mencionado precepto, las solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración".

Esta Sala ha examinado en la sentencia de 16 de octubre de 2017 (recurso 75/2017), la aplicabilidad de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, advirtiendo que cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión, y en particular sobre la que ahora nos ocupa, debe ponerse en relación con el concepto amplio del derecho a la información regulado por la Ley 19/2013, que impone una interpretación estricta, cuando no restrictiva de las causas de inadmisión a trámite de las solicitudes de información:

Decíamos en la indicada sentencia (FD 4º) y reiteramos en la sentencia de 25 de marzo de 2021 (recurso 2578/2020, FD 2º):

"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") 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.

*Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central nº 6 cuando señala: que en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley" (artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.*

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."

De acuerdo con dichos razonamientos, la citada sentencia de esta Sala de 16 de octubre de 2017 (FD 6º) fijó los siguientes criterios jurisprudenciales en interpretación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG:

"La 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.

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información."

3.- También esta Sala se pronunció sobre la aplicabilidad de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG en la sentencia de la Sección Cuarta, de 3 de marzo de 2020 (recurso 600/2018), con razonamientos que fueron asumidos y reiterados en la sentencia de esta Sección 3ª de 25 de marzo de 2021, antes citada.

En la primera de las indicadas sentencias puso de relieve la Sala que, debido a la severa consecuencia de inadmisión a trámite de la solicitud que se anuda a su concurrencia, es exigible que la acción previa de reelaboración presente una cierta complejidad:



"Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

*La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.*

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración."

La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos.

4.- La sociedad recurrida alega al respecto que la resolución del Concejal Delegado del Ayuntamiento de Monforte del Cid, de 27 de julio de 2016, ya contempló como causa de denegación este motivo, *"aunque sin hacer referencia concreta a este artículo de la ley."*

Pero no es que la resolución denegatoria de acceso del Ayuntamiento de Monforte del Cid no hiciera referencia concreta al artículo 18.1.c) LTAIBG, sino que las referencias de dicha resolución se hicieron al artículo 37 de la Ley 30/1992, en una redacción que había sido derogada y dejada sin efecto años antes, precisamente por la LTAIBG.

En efecto, el artículo 37 de la Ley 30/1992, en la redacción aplicada por la resolución del Ayuntamiento de Monforte del Cid, de fecha 27 de julio de 2016, para resolver sobre unas solicitudes de acceso a la información presentadas en febrero y marzo de ese mismo año, regulaba *"el derecho de acceso a Archivos y Registros"*, y dicha redacción había sido modificada -y dejada por tanto sin efecto- por la disposición final primera de la LTAIBG, que pasó a regular *"el derecho de acceso a la información pública"* mediante la remisión a la Constitución, a la LTAIBG y a las demás leyes que resulten de aplicación. Cabe recordar que, de conformidad con su disposición final 9ª, la LTAIBG entró en vigor, en lo que se refiere a su título I en el que se contienen las normas de procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso, y entre ellas, las causas de inadmisión del artículo 18, al año de su publicación en el BOE, esto es, el 10 de diciembre de 2014, por lo que el artículo 37.3 de la Ley 30/1992 y la regulación del derecho de acceso a archivos y registros no resultaba de aplicación para resolver las solicitudes de información presentadas en febrero y marzo de 2016, sino que la normativa aplicable desde la indicada fecha de 2014 era la contenida en el LTAIBG.

En suma, la respuesta del Ayuntamiento de Monforte del Cid, de 27 de julio de 2016, desestimatoria de la solicitud de acceso a la información pública, se fundamentó en una normativa derogada -el artículo 37 de la Ley 30/1992- sobre el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos, regulación esta que, de acuerdo con la exposición de motivos de la LTAIBG, *"adolesce de una serie de deficiencias que han sido puestas de manifiesto de forma reiterada al no ser claro el objeto del derecho de acceso, al estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y al resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica"*, razones estas por las que la LTAIBG sustituyó la regulación contenida en el artículo 37 de la Ley 30/1992 por una nueva regulación que el Ayuntamiento de Monforte del Cid no tuvo en cuenta, a pesar de que resultaba por razones temporales de plena aplicación en el presente caso.

5.- Si aplicamos en la resolución del presente caso las normas de la LTAIBG vigentes ya en las fechas de las solicitudes de acceso y de su denegación por el Ayuntamiento, así como la jurisprudencia de esta Sala en





interpretación de las mismas, en particular los criterios jurisprudenciales que antes hemos citado relación con la causa de inadmisión descrita por el artículo 18.1.c) LTAIBG, llegamos a la conclusión de que no puede apreciarse que resulte necesaria para acceder a la información solicitada una acción previa de reelaboración de cierta complejidad.

En primer término, porque de acuerdo con el criterio jurisprudencial fijado por la sentencia de la Sala de 16 de octubre de 2017 (recurso 75/2017), la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.

A tal efecto, tenemos en cuenta que el Ayuntamiento de Monforte del Cid en su resolución desestimatoria de la solicitud de acceso, además de citar una normativa derogada según se ha visto, tampoco justifica o explica de ninguna forma la necesidad del tratamiento previo o de la reelaboración de la información, y tampoco lo hace la sentencia impugnada, que se limita a justificar la denegación del acceso a la información solicitada en la escueta afirmación de que dicho acceso requería la elaboración de un informe ad hoc.

Aquí cabe precisar que la sentencia impugnada reconoció el derecho de acceso a la información en el extremo relativo a si la actividad de golf dispone de licencia ambiental y de actividad, por razón de que no se compadece con la finalidad o espíritu de la LTAIBG una interpretación que suponga negar el derecho a la información pública "cuando la respuesta a la solicitud cursada -aunque requiera informe del Servicio o unidad administrativa en casa caso- sea del todo simple y no requiera de mayores razonamientos, como es el caso de responder sencillamente "si la actividad de golf dispone de licencia ambiental y de actividad", si bien la Sala de instancia no extendió este criterio, que estimamos plenamente conforme con los criterios de esta Sala antes expuestos, al resto de los extremos de la información solicitada, en los que están presentes las mismas características de respuesta simple que no requiere de mayor razonamiento, pues se refieren a cuestiones tales como fechas de inicio y de paralización de unas obras en un concreto sector urbanístico, medidas adoptadas por el Ayuntamiento, cumplimiento del trámite de información pública en un concreto expediente y otras similares, sin justificar las razones de la diferencia de trato entre unos y otros extremos de la información solicitada.

De acuerdo con los anteriores razonamientos, debemos apreciar la infracción del artículo 19.1.c) de la LTAIBG que denuncia la Generalitat Valenciana, con estimación por tanto de su recurso de casación.

#### **CUARTO.- La respuesta a la cuestión de interés casacional para la formación de jurisprudencia.**

Como se ha expuesto en los antecedentes de hecho de esta sentencia, la cuestión que plantea interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en este caso, de acuerdo con el auto de admisión a trámite del recurso, consiste en completar, reforzar o, en su caso, matizar la jurisprudencia de esta Sala, a fin de aclarar los presupuestos y requisitos de aplicación de la causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información pública prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno; en particular, respecto de solicitudes de información de carácter urbanístico, ante la administración local competente, que puedan requerir de la emisión de un informe técnico municipal, cuando el solicitante no ostenta la condición de interesado en el procedimiento administrativo, ni la condición de miembro integrante de la corporación local

De acuerdo con lo hasta aquí razonado, la respuesta de la Sala a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión del recurso es la siguiente:

1.- Reiteramos el criterio jurisprudencial fijado en la sentencia de 16 de octubre de 2017 (recurso 75/2017), consistente en que la 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 de la misma ley, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.

2.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, reconoce el derecho de acceso a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 de la Constitución, de forma amplia "a todas las personas", sin requerir la acreditación de acreditar un determinado interés, y las disposiciones de la citada ley que integran su título I, referido a la transparencia de la actividad pública, en el que se incluyen las normas que regulan el derecho de acceso a la información pública y entre ellas el citado artículo 12 de reconocimiento del derecho de acceso a la información pública



a todas las personas, son de aplicación a las entidades que integran la Administración Local, por disposición del artículo 2.1.a) de la citada ley.

#### **QUINTO.- Conclusión.**

De conformidad con lo hasta aquí razonado, procede la estimación del recurso de casación interpuesto por la Generalitat de la Comunidad Valenciana, contra la sentencia 265/2020, de 10 de junio, de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de dicha Comunidad, que se anula.

Y entrando a conocer del recurso contencioso administrativo interpuesto por Inversiones del Llob S.L. contra la resolución de 11 de octubre de 2017, de la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana (expediente 64/2016), procede la desestimación de dicho recurso, por no concurrir en el presente caso la causa de inadmisión de la solicitud de acceso a la información pública del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, según se ha razonado en esta sentencia.

#### **SEXTO.- Sobre las costas.**

De acuerdo con los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, cada parte abonará las costas del recurso de casación causadas a su instancia y las comunes se abonarán por mitad, sin que se haga tampoco imposición de las costas de instancia a ninguna de las partes.

#### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1º.- Fijar como doctrina interpretativa de las cuestiones en las que se apreció la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, la expresada en el fundamento de derecho cuarto de esta sentencia.

2º.- Declarar haber lugar, y por tanto estimar, el presente recurso de casación número 4116/2020, interpuesto por la Generalitat de la Comunidad Valenciana contra la sentencia 265/2020, dictada el 10 de junio de 2020 por la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que casamos.

3.- Desestimar el recurso contencioso administrativo 116/2018 interpuesto por Inversiones del Llob S.L. contra la resolución de 11 de octubre de 2017, de la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana (expediente 64/2016).

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.