



**Resolución 2023R-2950-23 del Ararteko, de 20 de diciembre de 2023, que recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que tramite una solicitud de acceso a la información pública de acuerdo con los requisitos de la normativa de transparencia, dicte resoluciones motivadas en plazo, y justifique la aplicación de cualquier causa de inadmisión.**

### Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite la queja de una ciudadana en la que mostraba su disconformidad con la denegación del derecho de acceso a la información pública por carecer de la condición de persona interesada.

En concreto, refiere la persona reclamante que, en fecha 27 de julio de 2023, presentó una solicitud de acceso a la información pública referente a expedientes de contratación pública (número de registro 2023-58001).

Explica que, en contestación a su petición, recibió una comunicación del Ayuntamiento de Bilbao (expediente 2023-039198) con fecha de salida del registro 7 de septiembre de 2023 en la cual se le requirió acreditar la condición de interesada en el expediente para poder acceder a la información. En concreto, se le concedió un plazo de 15 días para acreditar dicha condición de interesada en el procedimiento o, en su defecto, realizar alegaciones.

Además, el ayuntamiento le informó que anteriormente ya se le había concedido el acceso a distintos expedientes y que, de acuerdo con la normativa de transparencia, cabía inadmitir las solicitudes que fueran manifiestamente repetitivas o tuvieran un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia.

Posteriormente, la persona reclamante presentó un escrito ante el Ayuntamiento de Bilbao, en fecha 19 de septiembre de 2023 (número de registro 2023-592670), en el cual detalló a la administración qué información no se le había aportado anteriormente y reiteró su pretensión de conocer lo indicado en su escrito presentado el 27 de julio de 2023. Así, señaló que precisaba, de manera literal:

*“El expediente 2018-053712. (de las premisas del proyecto, fichas que NO aparecen en el informe 2022-023187 “...Otras fichas de análisis que se han cargado a la plataforma al efecto...” sito en página 52 de dicho informe.*

*“...A su vez solicitamos copias en papel de lo siguiente (indicado por páginas) Expediente 2022-031737 -Memoria justificativa del contrato Págs 1, 2, 3, 4 y 5*





*-Anexo*

*- Fichas de perfiles profesionales Pág 9 de 21 y Pág 10 de 21*

*-Pliego de cláusulas Pág 30 de 36 -Informe Sito página 219*

*- solicito de dicho informe Pág 2 de 21, Pág 3 de 21 y desde las Págs 12 a la 21 de 21.*

*-Acta mesa de contratación Sito. Pág 255- Págs 1, 2 y 3 de 3.*

*Por lo cual también solicito que se me den las copias mostradas en el texto arriba pagado de la Instancia n.º 2023-580001”.*

En contestación al escrito presentado, el Ayuntamiento de Bilbao remitió un escrito a la persona reclamante, en fecha 25 de septiembre de 2023, en el cual, con respecto al expediente 2022-0311737, se le indicaba que se había puesto a su disposición copia completa si bien respecto a unas fichas de análisis que se citaban en la página 52 no se aportaban en virtud del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTBG), por tratarse de información que tiene carácter auxiliar o de apoyo. Por otro lado, con respecto a la petición de acceso al expediente 2018-053712, se le proponía una reunión presencial para el día siguiente, 26 de septiembre, a las 9 de la mañana en el edificio San Agustín 3º (plaza Ernesto Erkoreka 12. Además, se le aportaban instrucciones para confirmar la cita por teléfono o correo electrónico y que, una vez concertada la misma, el expediente permanecería en las dependencias municipales para su consulta durante el plazo máximo de 5 días.

La persona reclamante acudió a la cita indicada y explicó posteriormente al Ararteko que la entidad local continuaba sin aportar unas fichas de jardinería que solicitó anteriormente, tanto en el expediente 2022-0311737 como en el 2018-053712, y que parecen corresponderse con las fichas de análisis que el Ayuntamiento de Bilbao considera como información auxiliar o de apoyo para inadmitir su acceso en todos los supuestos.

2. A la vista de los hechos expuestos en la queja, el Ararteko remitió una petición de colaboración al Ayuntamiento de Bilbao en la que solicitó conocer el motivo por el cual se le requería a la persona reclamante acreditar su condición de persona interesada para poder acceder a los expedientes solicitados.

Además, se preguntó por qué el consistorio no adoptó una resolución motivada en plazo y forma para inadmitir, o en su caso limitar, el acceso parcial o total a la información solicitada por la reclamante el 27 de julio de 2023.

Asimismo, esta institución solicitó conocer el motivo por el cual el Ayuntamiento de Bilbao consideraba que unas fichas de jardinería o fichas de análisis de un expediente administrativo tienen carácter de información auxiliar o de apoyo para limitar su acceso.



Finalmente, se requirió a la entidad local explicar la utilización de la cita presencial como medio para formalizar el acceso a la información pretendido por la persona reclamante.

3. Posteriormente, tuvo entrada en el registro de esta institución el informe de respuesta de la administración en el que, en primer lugar, detallaba la versión de los hechos y fechas correspondientes a las interacciones mantenidas con la persona reclamante y, además, añadió documentos para argumentar las explicaciones aportadas.

El consistorio señaló las siguientes actuaciones llevadas a cabo en relación con las peticiones de la persona reclamante:

- *“Con fecha 28 de junio, y nº de registro 2023-5770329 la persona reclamante solicitó vista de expediente 2022-031737 relativo a obras de urbanización en Avda. Lehendakari Aguirre, completo, y de” informe técnico de jardinería”. En respuesta a esa solicitud, con fecha 14 de julio de 2023 se le da vista en las dependencias municipales de ambos expedientes: 2022-031737 y 2022-023187. En el acto de vista la ahora reclamante solicita gran cantidad de copias que no pueden ser atendidas al momento por razón del volumen, invitándole a hacer la solicitud por escrito para posibilitar la materialización de las mismas. Se aporta copia de la diligencia de vista con en nº doc. 1.*
- *Con fecha 16 de julio presenta escrito con nº de registro 2023-577032 solicitando vista de expedientes 2022-031737 y 2022-023187 (los ya vistos el día 14), y del expediente por el que se le adjudica el lote 1 del concurso promovido por el Ayuntamiento a la empresa Boslan y Arquigest, y solicita copias completas de ambos expedientes, digitalizada, y en papel, del expediente 2023-023187 completo, y documentos puntuales del expediente 2022-031737. Se adjunta copia de la instancia con el nº doc. 2.*
- *También con fecha 16 de julio presenta escrito con nº de registro 2023-577033 en el que insta copia de los documentos solicitados en registro nº 2023-577032 dado que, en la vista del 14 de julio, manifiesta, “no se me han proporcionado las copias”. Se adjunta copia de la instancia con el nº doc. 3”.*

En este punto, el Ayuntamiento conviene en señalar al Ararteko que las copias no se negaron, sino que se le indicó a la reclamante en el acto de vista que por razón de volumen y complejidad de la selección por “espiguelo” debía presentar la solicitud por escrito para poder atenderla en el tiempo necesario.

- *“Con fecha 26 de julio se le da vista de los expedientes 2022-031737, Urbanización Lehendakari Aguirre (visto 14/07/23 según diligencia doc.1), 2022-023187 sustitución de arbolado viario en Lehendakari Aguirre (visto el*



*14/07/23 según diligencia doc.1), y 2022-035195 Redacción de proyecto urbanización Lehendakari Aguirre. En cuanto a las copias, en el mismo acto de vista de 26 de julio (Se aporta diligencia de vista y entrega de copias con el nº doc. 4.), se puso a disposición de la solicitante:*

- *Copia completa del expediente solicitado 2022-031737: 1.018 fotocopias blanco y negro. La reclamante rehúsa retirar las fotocopias realizadas por no ser en soporte USB. Se le explica que no se dispone de soporte digitalizado del expediente. Aun así, rehúsa retirarlas.*
  - *Copia completa del expediente 2022-023187 sustitución de arbolado viario en Lehendakari Aguirre: Obvia la reclamante decir que se le hace entrega de la copia solicitada.*
  - *Copia del proyecto técnico: Obvia la solicitante decir que se le da la información para acceder al mismo, así como a toda la documentación que compuso la contratación de la obra, a través de la página web-el perfil del contratante, donde se encuentra libremente accesible y descargable.*
- *Posteriormente, se presenta el escrito de 27 de julio de 2023 mediante el cual la persona reclamante solicita vista y copias de diferente información relacionada con el asunto que da lugar a la queja 2950/2023/QC presentada ante el Ararteko con motivo de disconformidad por denegación del derecho de acceso a la información pública por carecer de condición de persona interesada.*
- *Con fecha de oficio 27 de agosto, en respuesta a ese escrito (téngase en cuenta que transcurre el plazo en el periodo estival vacacional por excelencia), sin realizar denegación alguna, se le remite oficio solicitando acredite condición de persona interesada, apercibiendo que se pueden inadmitir solicitudes reiterativas, y dando un plazo de alegaciones, a la vez que nuevamente se reconducía para atender su solicitud de documentación a la página web municipal, donde en cumplimiento del principio de publicidad activa, guía de la transparencia municipal, se encuentra accesible toda la información referente a los procesos de contratación (proyecto completo, memoria, fichas de perfiles...), tanto del reiteradamente visto 2022-031737 de obras de urbanización en Avda. Lehendakari Aguirre, como del contrato marco 2018-005455 de proyectos de urbanización, implantación de elementos mecánicos de transporte en la trama urbana y de edificación, por el que se adjudicó a Boslan Ingeniería y Consultoría S.A. y Arkigest Estudioa S.L. UTE urbanización, el 2018-053712. (Se adjunta como doc. nº 6.)*
- *Con fecha 19 de septiembre de 2023 la persona reclamante presenta escrito de alegaciones con el contenido que a continuación se resume separadamente en base a las que por cada solicitud referencia:*

- *Que no se produce un abuso de su derecho por no ser reiterativa su petición por cuanto que el expediente 2018-053712 es la primera vez que lo solicita.*
  - *Que como ciudadana tiene derecho a toda la información pública de que dispone el Ayuntamiento.*
  - *Que no se menciona las copias que solicita (memoria justificativa de contrato, fichas de perfiles...).*
  - *Que es persona interesada debido a que tiene interés y es afectada como residente y trabajadora de la zona.*
- *En respuesta a este planteamiento, con fecha 26 de septiembre se da vista a la reclamante del expediente 2018-053712, y se le contesta:*
- *Que los expedientes 2022-031737 y 2022-023187, así como 2022-035195 ya se pusieron a su disposición. Habiéndose entregado copia completa de este último, y puesta a su disposición copia completa de aquél, que no retiró.*
  - *Que las fichas de análisis a la que hace referencia no forman parte de expediente administrativo alguno, conformando documentos de trabajo de la administración, y del propio servicio de jardinería, por lo que se trata de información auxiliar o de apoyo principalmente para la toma de decisiones en la labor diaria del mantenimiento y conservación de la jardinería municipal. La reclamante obtuvo la copia del informe que emitió el servicio de jardinería con motivo de las actuaciones que se llevaron a cabo en la calle Lehendakari Aguirre, que es el documento que obra en el expediente administrativo. Por ello, se comunicará a la interesada en la forma que legalmente procede la naturaleza de la información auxiliar y de apoyo que no forma parte del expediente administrativo.*
  - *Que la documentación que insta relativa a contratos se encuentra accesible en a la página web-el perfil del contratante, respecto a la petición de acceso pendiente, y en base a lo alegado, el mismo día 26 de septiembre se le da vista del expediente 2018-053712”.*

Una vez descrita la relación de hechos por el Ayuntamiento, el informe de respuesta de la administración incluye la contestación a las preguntas formuladas por el Ararteko y dice:

*“Que si bien puede no resultar lo más acertado solicitar manifieste la condición de persona interesada tratándose en su mayoría de expedientes concluidos, no es menos cierto que ha ejercido su derecho a la información pública en todo momento habiendo tenido acceso a los expedientes solicitados, incluso a los que se encuentran en curso de tramitación, e incluso a copias de los mismos,*

*no habiéndose denegado la misma en ningún momento, a pesar de haber sido en casos satisfechos, reiterativa.*

*Que en ningún momento de las solicitudes se ha invocado la información pública y la ley de transparencia que nos llevara a seguir otro procedimiento y a dictar una resolución motivada de inadmisión o acceso total o parcial a una solicitud que ha sido tratada por el cauce habitual y más ágil de acceso expedientes, que se articula por medios internos sin generación de resolución administrativa. De la relación de hechos se deduce que a las peticiones anteriores a 27 de julio, se ha respondido dando acceso a los expedientes mediante cita directamente, sin intervención de acto resolutivo, no habiendo sido motivo de queja. Esto es, la solicitud no se materializó como ejercicio de derecho de acceso a la información pública, regulado en artículo 13 de la LTBG, acceso a la información pública y buen gobierno que dice que “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”. Se estimó procedía tratarse al amparo de la ley 39/2015 articulándose por el cauce habitual de respuesta a solicitudes de vistas y copias.*

*Que las fichas y otra documentación tal y como ya se ha puesto de manifiesto sobre el arbolado del municipio u otras cuestiones de los servicios municipales no obran en expedientes administrativos, es documentación que manejan los servicios técnicos municipales especializados para realizar su trabajo en la gestión de dichos servicios municipales. Se reitera que la reclamante obtuvo copia del informe del servicio de jardinería que obraba en el referido expediente. Que se da cita presencial para ver los expedientes cuyo acceso se ha solicitado para conciliar la posibilidad de un espacio físico donde materializarla, con la disponibilidad del expediente y de persona funcionaria que pueda atenderla, así como de la posibilidad de la propia persona que la solicita*

*A mayor abundamiento, se le informó anterior y reiteradamente, que el proyecto completo de las obras de urbanización de Avda. Lehendakari Aguirre se encuentra publicado en el perfil del contratante en la página web [www.bilbao.eus](http://www.bilbao.eus), al igual que toda la documentación de licitación cuya copia está demandando (fichas de perfiles, memoria...), así como todo lo referente a la contratación del contrato marco 2018-005455 de redacción de proyectos, dirección de obra o asistencia técnica a la dirección de obra de proyectos de urbanización, implantación de elementos electromecánicos de transporte en la trama urbana y de edificación por el que se adjudicó a Boslan Ingeniería y Consultoría S.A. y Arkigest Estudioa, S.L. UTE urbanización el lote 1 referente a las de urbanización, materializado en el 2018-053712, que demanda”.*

4. Posteriormente, en fecha 21 de noviembre de 2023, tuvo entrada en el registro de esta institución una nueva comunicación del Ayuntamiento de Bilbao. La



documentación trasladaba al Ararteko un informe interno de propuesta de resolución, fechado el 10 de noviembre de 2023, por el cual se proponía la inadmisión a trámite de la solicitud de acceso a la información presentada por la reclamante en lo referido a las fichas de análisis aludidas en el informe de fecha 19 de abril de 2022, obrante en el expediente 2022-023187, cuyo asunto era el servicio de jardinería y sobre la sustitución del arbolado viario en la Avenida Lehendakari Aguirre.

En síntesis, el ayuntamiento consideraba en la propuesta de resolución que la información obrante en el expediente 2022-023187 ya contenía un resumen de las fichas de inspección del arbolado, con información profusa de las actuaciones y conclusiones al respecto, siendo las fichas aludidas por la reclamante "*Otras fichas de análisis que se han cargado a la plataforma al efecto*", una información que se cargó en una plataforma a efectos de información interna técnica para el servicio de jardinería y, por lo tanto, se consideraba información auxiliar o de apoyo.

En consecuencia, la propuesta de resolución inadmitía la petición de acceso a la información pública por aplicación de la causa de inadmisión motivada en que la información pretendida tenía carácter auxiliar o de apoyo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.b) de la LTBG.

5. Finalmente, la persona reclamante trasladó al Ararteko, en fecha 1 de diciembre de 2023, la resolución de inadmisión notificada por el ayuntamiento en los términos descritos en el antecedente anterior.

Entendiendo esta defensoría, por tanto, que dispone de los hechos y fundamentos de derecho suficientes, emite las siguientes:

### Consideraciones

1. El Ararteko es una institución estatutaria, regulada por la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko, cuya función se orienta al control de las administraciones públicas vascas en defensa del derecho de la ciudadanía a la buena administración y en garantía del principio de legalidad.

Analizada en esa clave, la descripción que figura en los antecedentes relativos a las fechas y actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Bilbao para explicar la atención prestada a la persona reclamante, merecen la atención de esta defensoría pues sin duda se han dado respuestas y se han atendido determinadas peticiones de la promotora. Pero se trata de analizar, con carácter general y en el caso concreto que nos ocupa, si se cumplen los estándares de la buena administración. Porque quizá no es suficiente que la administración lleve a cabo las



tareas que administrativa o legalmente le han sido asignadas, sino que es necesario que lleve a cabo su tarea de tal manera que la administración se convierta en una buena administración.

El derecho de la ciudadanía a la buena administración implica la obligación de las administraciones públicas de garantizar el derecho al procedimiento administrativo y de motivar sus decisiones (artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea<sup>1</sup>) tal y como ha señalado el Tribunal Supremo consolidando su encaje en los artículos [9.3](#) y [103](#) de la Constitución y en los [principios generales](#) de la LRJSP.

Por todas, cabe destacar la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2020 (RC 8332/2019)<sup>2</sup> que dice en el fundamento jurídico segundo:

*“Y no está de más traer a colación el principio a la buena administración que, merced a lo establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha adquirido el rango de derecho fundamental en el ámbito de la Unión, calificándose por algún sector doctrinal como uno de los derechos fundamentales de nueva generación del que se ha hecho eco la misma jurisprudencia de este Tribunal Supremo desde la sentencias de 30 de abril de 2012, dictada en el recurso de casación 1869/2012 (ECLI:ES:TS:2012:3243); hasta la más reciente sentencia, con abundante cita, 1558/2020/, de 19 de noviembre último, dictada en el recurso de casación 4911/2018 (ECLI:ES:TS:2020:3880); que se ha querido vincular, en nuestro Derecho interno, a la exigencia que impone el artículo 9.3º de nuestra Constitución sobre la proscripción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos; pero que, sobre todo, debe considerarse implícito en la exigencia que impone a la actuación de la Administración en el artículo 103, en articular con le impone los principios de sometimiento “pleno” a la ley y al Derecho. Y en ese sentido, es apreciable la inspiración de la exigencia comunitaria en el contenido de los artículos 13 y 53 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas al referirse a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.*

*Pero la buena administración es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos, siendo ello lo más relevante; porque su efectividad comporta una indudable carga obligación para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones, también en las de procedimiento. (...)*”. (El subrayado es del Ararteko).

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2010-70003>

<sup>2</sup> [ECLI:ES:TS:2020:4161](https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=ECLI:ES:TS:2020:4161)





El derecho a la buena administración supone que, en el caso de los procedimientos iniciados a instancia de la ciudadanía, la administración pública está obligada, al menos, a acusar recibo de los escritos que ante ella se presenten, a su impulso de oficio en el procedimiento que corresponda y al deber de responder de forma congruente y motivada, dentro de un plazo de tiempo razonable, a todas las cuestiones y peticiones planteadas.

De este modo, las siguientes consideraciones del Ararteko se centran en analizar si la actuación de la administración respeta el derecho a una buena administración y se ajusta a la legalidad en el supuesto planteado por la persona reclamante.

2. Las administraciones públicas, en las relaciones con la ciudadanía, **deben encauzar el ejercicio de sus funciones mediante el procedimiento administrativo, como garantía a los derechos de los administrados y al propio interés público.** La garantía de la existencia de trámites administrativos y de una respuesta efectiva al ciudadano o ciudadana deriva de la propia Constitución Española. Así, el deber administrativo de cumplir escrupulosamente con las normas que rigen los procedimientos, cuidando al máximo de todos los trámites que constituyen el expediente, dimana directamente del mandato constitucional del [artículo 103](#) de una administración eficaz que sirve con objetividad a los intereses generales y que actúa con sometimiento pleno a la Ley y al derecho, sometimiento que se articula mediante la sujeción de la actuación pública al procedimiento administrativo establecido por la Ley. Debe recordarse que el principio de eficacia del artículo 103.1 de la Constitución Española exige de las administraciones públicas que cumplan razonablemente las expectativas que la sociedad legítimamente le demanda, entre ellas, el deber de la administración de resolver con prontitud las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, ya que el conocimiento cabal por el administrado de la fundamentación de las resoluciones administrativas, constituye un presupuesto inexcusable para la idónea defensa de sus derechos e intereses legítimos. Dicho lo anterior, es precisamente la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) la encargada de dar efectividad a lo descrito en los párrafos anteriores al concretar en el [artículo 21.1](#) que *“la Administración está obligada a dictar resolución y a notificarla en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación”*.

En este punto, conviene recordar que el Ayuntamiento de Bilbao señaló al Ararteko en su respuesta que la persona reclamante no invocó el derecho de acceso a la información pública que determinara la necesidad de dictar una resolución motivada *“de inadmisión o acceso total o parcial a una solicitud que ha sido tratada por el cauce habitual y más ágil de acceso expedientes, que se articula por medios internos sin generación de resolución administrativa.”*





Por esa razón, el ayuntamiento respondió a la reclamante *“dando acceso a los expedientes mediante cita directamente, sin intervención de acto resolutivo, no habiendo sido motivo de queja”* y procedió a tratar la petición al amparo de la LPAC articulándose por el cauce habitual de respuesta a solicitudes de vistas y copias.

Ciertamente, el derecho al procedimiento administrativo implica que la presentación de escritos, dirigidos a las administraciones públicas, requiere, siempre y en todo caso, una tramitación administrativa en los términos previstos en la LPAC. Por lo que corresponde a la administración determinar la calificación administrativa de las peticiones de la ciudadanía y su impulso efectivo a través del procedimiento correspondiente.

Pues bien, el consistorio admite que quizá no debió indicar a la persona reclamante que acreditase su condición de persona interesada en el procedimiento para conceder el acceso. De este modo, reconoce que no procedía la tramitación en base al derecho de acceso y obtención de copias de los documentos contenidos en los procedimientos administrativos de acuerdo con lo dispuesto en el [artículo 53.a\)](#) de la LPAC (derechos del interesado en el procedimiento administrativo).

A mayor abundamiento, el Ararteko considera que la calificación administrativa de la petición resultaba sencilla, porque se pretendía el acceso a expedientes de contratación pública para la realización de obras y trabajos de jardinería, por lo que difícilmente podía tener la reclamante un interés particular en expedientes administrativos con ese objeto.

Por consiguiente, desde el principio fue evidente que la persona reclamante ejerció el derecho de acceso a la información pública, archivos y registros, del que es titular la ciudadanía, en los términos expuestos en el artículo [13.d\) de la LPAC](#) y, por lo tanto, debió atenderse de acuerdo con el régimen general de tramitación previsto en la LTBG.

En ese sentido, no parece adecuado trasladar a la persona reclamante la responsabilidad de invocar un concreto derecho para ser correctamente atendida, dado que, como se ha razonado, corresponde a la administración la calificación administrativa de la petición y encauzar su tramitación mediante el procedimiento administrativo que corresponda. Además, en ese contexto, tiene su encaje uno de los principios de conducta que debe observar el personal empleado público según [artículo 54](#) del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>3</sup> por cuanto *“Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y*

---

<sup>3</sup> Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público



*facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones*". (El subrayado es del Ararteko).

3. En relación con la petición planteada por la persona reclamante ante el Ayuntamiento de Bilbao, la LTBG establece, de conformidad con el [artículo 105.b\)](#) de la Constitución, el régimen jurídico general para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública del que "son titulares todas las personas" (apartado 3 del preámbulo), con los límites que establece el [artículo 14](#) de la citada Ley. El reconocimiento del derecho de acceso es, por tanto, general, y los límites a su ejercicio deben ser expresos y específicos.

El ámbito subjetivo de aplicación del derecho de acceso a la información pública está delimitado por el [artículo 12](#) de la LTBG, 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"*. Se trata de un reconocimiento muy amplio de la titularidad del derecho y, además, **su ejercicio no requiere la necesidad de acreditar un determinado interés** tal y como ha establecido el Tribunal Supremo en la sentencia 2272/2022, de 2 de junio<sup>4</sup>.

Por otro lado, el ámbito objetivo del derecho ([artículo 13](#)) define como información pública a todos los documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de las entidades obligadas y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Se trata de una formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho que, en palabras del Tribunal Supremo<sup>5</sup>, *"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"*.

De ello deriva que la aplicación de una causa de inadmisión ([artículo 18 LTBG](#)) **debe realizarse con carácter restrictivo, lo que implica que la administración que la considera concurrente lo justifique suficientemente**. Y, por otro lado, en relación con los posibles límites aplicables al acceso previstos en el [artículo 14](#) de la LTBG, resulta conveniente indicar que no operan ni automáticamente a favor de la denegación, ni de modo absoluto en relación con los contenidos, dado que el citado artículo dispone que "podrán" ser aplicados.

<sup>4</sup> STS 2272/2022. [ECLI:ES:TS:2022:2272](#)

<sup>5</sup> STS de 16 de octubre de 2017 (recurso 75/2017) [ECLI:ES:TS:2017:3530](#)  
STS de 2 de junio de 2022 (recurso 4116/2020) [ECLI:ES:TS:2022:2272](#)



El Ararteko aprecia que, en el supuesto analizado en la presente queja, la persona reclamante formuló adecuadamente el derecho de acceso a la información pública según prevé el [artículo 17](#) LTBG.

Sin embargo, la actuación de la administración se apartó de los requisitos del procedimiento porque, como se ha indicado anteriormente, se requirió a la persona reclamante acreditar la condición de persona interesada en el expediente y como el Ararteko ha expuesto, se trata de un derecho del que es titular toda la ciudadanía y no precisa acreditar un concreto interés.

Por otro lado, se advirtió a la reclamante sobre el posible carácter abusivo de la solicitud a tenor de lo dispuesto en la LTBG, es decir, se citó una causa de inadmisión sin motivación.

Además, el Ayuntamiento remitió a la reclamante propuestas para celebrar reuniones presenciales de un día para otro que permitieran la consulta de expedientes, lo cual, no está previsto en el régimen especial regulado en la LTBG.

También se advirtió a la persona reclamante de que la información suministrada era confidencial. Aspecto que no concuerda con el objetivo perseguido por la ley, es decir, o bien la información tiene interés público en su divulgación, o bien no lo es y su acceso ha de limitarse, lo cual exige una justificación clara y suficiente.

En definitiva, las actuaciones de la entidad local se efectuaron sin responder a la persona reclamante en la forma prevista en el procedimiento de la LTBG, es decir, dictando una resolución al efecto en el plazo de 1 mes tal y como se contempla en el [artículo 20](#) LTBG y en el [artículo 63](#) de la LILE.

Por añadidura, la falta de resolución expresa en plazo impidió informar a la persona reclamante sobre la posibilidad de plantear una reclamación potestativa y previa ante el organismo independiente competente, ante la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, de acuerdo con lo establecido en el [artículo 24.6](#) LTBG y el [artículo 65](#) de la LILE.

La resolución finalmente adoptada por el ayuntamiento tampoco informa, en apariencia, sobre la posibilidad de recurso o reclamación, en qué plazo y ante qué órgano.

4. El Ararteko considera oportuno llamar la atención sobre las menciones a causas de inadmisión dirigidas por el Ayuntamiento de Bilbao a la persona reclamante basadas en la LTBG, a saber, que sus peticiones podían ser manifiestamente repetitivas o tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de





transparencia o que unas fichas de trabajos de jardinería tienen carácter auxiliar o de apoyo.

La concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal al ejercicio del derecho de acceso exige una justificación de manera clara y suficiente mediante resolución motivada que no se dictó en plazo.

Tal y como consta en los antecedentes, la resolución adoptada por el ayuntamiento inadmitía el acceso a información pretendida en base a una causa de inadmisión contemplada en la LTBG referida a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Las causas de inadmisión deben aplicarse de forma estricta, cuando no restrictiva, a tenor de los pronunciamientos del Tribunal Supremo ya citados anteriormente, y los de los organismos independientes de control de la transparencia.

En ese contexto, y con carácter general, el Ararteko considera que el Ayuntamiento de Bilbao debería revisar los criterios de interpretación doctrinales antes de proceder a aplicar causas de inadmisión o límites legales al derecho de acceso a la información pública.

En concreto, para conocer cuándo una petición puede ser manifiestamente repetitiva o tener un carácter abusivo, puede resultar de interés analizar los fundamentos jurídicos de la resolución 41/2023, de 20 de abril<sup>6</sup>, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública dirigida a ese Ayuntamiento.

Por otro lado, para determinar si nos encontramos ante información que tiene carácter auxiliar o de apoyo, como causa para inadmitir peticiones de acceso a la información pública, resulta oportuno revisar el Criterio 6/2015<sup>7</sup> emitido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG), como doctrina de interés para motivar su aplicación.

Del criterio emitido por el CTBG cabe traer a colación, en primer lugar, que cualquier causa de inadmisión contenida en una resolución, requiere especificar las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

---

<sup>6</sup> <https://www.legegunea.euskadi.eus/documentacion-relevancia-juridica/resolucion-41/2023/webleg00-contfich/es/>

<sup>7</sup> Enlace de descarga del documento:  
[https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:a9d46f67-8491-4abe-940b-a789604ce01b/C6\\_2015\\_causasinadmission\\_caracterauxoapoyo.pdf](https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:a9d46f67-8491-4abe-940b-a789604ce01b/C6_2015_causasinadmission_caracterauxoapoyo.pdf)



Por otro lado, dice el CTBG que una solicitud podrá inadmitirse cuando se den, entre otras, las siguientes circunstancias con respecto a la información pretendida:

- cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
- cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.
- cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
- cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
- cuando se trata de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Este Ararteko desconoce el contenido y objeto de la documentación pretendida y que obra en el expediente aludido, pero sin duda, la motivación exigida en la LTBG a la hora de aplicar la causa de inadmisión tiene como finalidad evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación. En palabras del CTBG, esta información no tiene la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

A juicio del Ararteko, la mera declaración de unas fichas técnicas como información auxiliar o de apoyo, en el contexto de una obra pública, no priva a dichas fichas de relevancia para conocer de qué modo se toman y aplican las decisiones públicas.

5. Finalmente, el Ararteko considera oportuno trasladar algunas consideraciones relativas a la formalización del acceso a la información que pueden servir de base para su adecuada tramitación, de acuerdo con la normativa de transparencia.

A esta defensoría le sorprende que se realicen copias en papel de un expediente de contratación pública solicitado porque es indudable que los expedientes administrativos se encuentran en formato electrónico de acuerdo con lo estipulado en el artículo [70.2](#) LPAC. Y que, por lo tanto, una solución adecuada para facilitar el acceso a expedientes conformados por numerosos documentos electrónicos, podría ser la entrega de la dirección electrónica o localizador que dé acceso al expediente electrónico puesto a disposición de la persona reclamante.

Esta medida sería concordante con lo previsto en el [artículo 22.1](#) de la LTBG por cuanto el acceso a la información *“se realizará preferentemente por vía electrónica”* y en el [artículo 64](#) de la LILE por cuanto *“Con carácter general, la*





*información pública solicitada se suministrará en la forma y formato elegidos por la persona solicitante, y, en su defecto, se facilitará por vía electrónica, siempre que sea posible”.*

Sin embargo, en el supuesto de la presente queja, el ayuntamiento decidió él mismo cual debía ser el medio para facilitar la información solicitada sin aparente posibilidad de elección para la persona reclamante.

Así las cosas, la resolución de concesión de acceso a la información pública podría incorporar el modo de facilitar el acceso por vía electrónica, y si no es posible en ese instante, debería otorgar el acceso en un plazo no superior a 10 días desde la notificación de la resolución teniendo en cuenta los criterios de los citados artículos 22 LTBG y 64 de la LILE.

Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko formula al Ayuntamiento de Bilbao la siguiente

Horregatik guztiagatik, otsailaren 27ko 3/1985 Legeak –erakunde hau sortu eta arautzekoak- 11.b) artikuluan ezarritakoaren arabera, honako gomendio hau egin zaio Bilboko Udalari:

## RECOMENDACIÓN

- Que cumpla los requisitos del procedimiento de tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública, dicte resoluciones al efecto en el plazo de 1 mes en las cuales motive cualquier causa de inadmisión o límite legal que considere aplicable mediante consulta de criterios doctrinales y jurisprudenciales e informe de la posibilidad de recurso o reclamación ante el órgano competente en materia de control de la transparencia (Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública).
- Que formalice el acceso a la información pública en la forma y formato elegidos por la persona solicitante, preferentemente por vía electrónica, y en los términos y plazos previstos en la normativa de transparencia.
- Que capacite y forme al personal empleado público para que se apoye en el equipo del ayuntamiento especializado en transparencia con el fin de que se atiendan adecuadamente las peticiones de acceso a la información pública en plazo y forma.

