



Resolución 2024R-2358-24 del Ararteko, de 18 de septiembre de 2024, que recomienda al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que tramite una solicitud de acceso a la información pública de acuerdo con los requisitos de la normativa de transparencia, dicte una resolución motivada y justifique adecuadamente la aplicación de cualquier causa de inadmisión.

Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite la queja de una ciudadana que solicitó la intervención del Ararteko con motivo de la falta de respuesta a diversas peticiones formuladas ante el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián .

En concreto, la persona reclamante explicó al Ararteko que trabaja en una empresa contratada por ese consistorio para realizar labores de limpieza de instalaciones municipales y que, en fecha 22 de febrero de 2024, presentó tres instancias por las cuales solicitó una reunión presencial así como datos y documentos relativos al expediente de contratación pública adjudicado a la empresa de limpieza en la cual trabaja.

En las citadas solicitudes, cabía apreciar que la persona reclamante mostró interés en conocer diversa información y documentación obrante en un expediente de contratación pública referente a unas fichas técnicas que detallan para cada edificio municipal, o parte de ellos, la superficie a limpiar, los servicios específicos, las horas a realizar y las frecuencias de las limpiezas. Fundamentalmente, la promotora de la queja tenía interés en contrastar si el desarrollo de la contratación se ajustaba al servicio inicialmente adjudicado mediante el análisis de las citadas fichas técnicas de limpieza.

2. A la vista de los hechos expuestos en la queja, el Ararteko remitió una petición de colaboración al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián mediante la cual solicitó una explicación sobre los motivos que habían impedido al consistorio responder a las solicitudes de la promotora de la queja.

En caso contrario, para el supuesto de que efectivamente el ayuntamiento hubiera atendido la pretensión de la promotora de la queja, el Ararteko requirió una copia o evidencia de la respuesta o actuaciones efectuadas.

3. Con posterioridad, el ayuntamiento informó a esta defensoría de que había respondido a la reclamante desde dos departamentos (Presidencia e igualdad).





En el caso concerniente a la presente queja, la administración adjuntaba a su informe de respuesta una carta enviada desde el Departamento de Presidencia, de fecha 14 de marzo de 2024, en atención a las solicitudes realizadas por la reclamante, con el siguiente contenido:

“En respuesta a su solicitud debo indicarle que el Ayuntamiento debe garantizar que se respeten los principios generales de la contratación pública en todo el procedimiento de licitación, ya que son el fundamento de toda la normativa contractual y garantizan la adecuada consecución de las necesidades e intereses públicos.

Así mismo, los principios de transparencia y de igualdad de trato se alcanzan a través de facilitar un adecuado acceso a la información, siendo el mecanismo para alcanzar dicho objetivo el Perfil del contratante. El Perfil del contratante es un portal de acceso libre en el que se agrupa la información y documentos relativos a la actividad contractual de las entidades adjudicadoras. El art. 63 de la Ley de Contratos del Sector Público establece la información que como mínimo debe publicarse en dicho Perfil sobre las licitaciones de cada entidad.

Por otro lado, tanto las adecuaciones y modificaciones de las fichas del actual pliego, como los trabajos preparatorios para el siguiente, se contrastan directamente con las personas responsables de los servicios municipales y las personas responsables de los centros, siendo los únicos actores que deben intervenir.

Por todo ello y en el cumplimiento riguroso de la normativa vigente, resulta improcedente realizar reuniones con representantes de las posibles empresas concurrentes (cualquier tipo de representante) para abordar información actual de temas relacionados con los pliegos del próximo contrato, ya que la integridad pública también implica que la entidad adjudicadora deba garantizar que no existe riesgo de favoritismo y arbitrariedad para controlar la imparcialidad”.

Por otra parte, el ayuntamiento explicó al Ararteko que, el tema del contrato de limpieza estaba siendo tratado de forma habitual en los plenos municipales este año 2024, y que, a consecuencia de la petición que el Comité de Empresa dirigió a la concejala de igualdad en fecha 22 de febrero, personas del equipo de la concejalía mantuvieron una reunión con sus miembros el 22 de mayo de 2024, reunión de la que no se redactó acta.

El Ayuntamiento terminaba su escrito de respuesta solicitando al Ararteko el cierre del expediente, teniendo en cuenta otra resolución de cierre emitida por esta institución en junio de 2024 que había sido presentada con anterioridad en el año 2022 por la misma promotora.





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

Consideraciones

1. De acuerdo con los antecedentes de hecho anteriormente expuestos, la promotora de la queja mostró interés en acceder a la información y documentación obrante en un expediente de contratación pública del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián. En concreto, solicitó los documentos o fichas que detallaban los servicios a realizar por la empresa adjudicataria de la limpieza en instalaciones municipales con objeto de contrastar si el desarrollo y ejecución del servicio se ajustaba a la relación contractual.

Como bien señaló el ayuntamiento en la carta dirigida a la reclamante, la regulación en materia de contratación pública tiene por objeto lograr una mayor transparencia en la contratación pública, tal y como se prevé en el preámbulo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante Ley de contratos del sector público).

Ciertamente, tanto la ley de contratos del sector público como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTBG) prevén la obligación de publicar en los portales de transparencia de los poderes adjudicadores una serie de elementos de información y documentación relativa a la contratación ([Art. 8.1.a](#)) LTBG) como ejercicio de publicidad activa.

Sin perjuicio de ello, la normativa de transparencia también contempla una vertiente pasiva que reconoce el derecho de la ciudadanía a solicitar información y documentación. Es decir, en el caso de que la información y documentación no figure en el portal de transparencia de acuerdo con el contenido mínimo que ha de publicarse, la ciudadanía puede solicitar la información que estime oportuna.

El Ararteko considera que ese es el contexto en el que se debió interpretar y atender la pretensión de la promotora de la queja cuando solicitó el acceso a unas fichas que forman parte del contrato de limpieza adjudicado para su contraste con la ejecución y desarrollo en la actualidad.

2. Por otro lado, el ayuntamiento solicitó el cierre del presente expediente de queja citando una resolución anteriormente emitida por esta institución. Sin embargo, el Ararteko constata que se trata de un supuesto de reclamación distinto, concerniente a la adecuación de las cláusulas de igualdad en la contratación administrativa. Por lo tanto, las consideraciones que siguen analizarán únicamente





el objeto de la pretensión de la persona reclamante en el presente caso, es decir, la cuestión relativa al acceso a documentación en poder del ayuntamiento, y el cumplimiento de las reglas del procedimiento para su atención y tramitación.

3. Una vez expuesto el fondo y los aspectos relevantes de la queja, el Ararteko tiene a bien señalar en primer lugar cuáles son los elementos clave a considerar en el ámbito de la transparencia pasiva del derecho de acceso a la información pública.

El derecho de acceso a la información pública fue ampliado por el [artículo 13](#) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), entendiéndose por tal 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.

No en vano, el mencionado artículo señala que los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTBG).

La LTBG desarrolla el ejercicio de este derecho de acceso distinguiendo el ámbito subjetivo regulado en términos muy amplios por el [artículo 12](#): *“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.(...)”* y el ámbito objetivo ([artículo 13](#)) que define como información pública la contenida en 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, por lo tanto, de una formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho que, en palabras del Tribunal Supremo¹, *“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 LTBG, 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”*.

¹ 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](#)



De ello se 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 invoque deberá justificarlo que suficientemente. 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.

La LTBG regula el procedimiento y requisitos de tramitación del derecho de acceso en el [artículo 17](#) y siguientes. La administración debe resolver la solicitud en un plazo máximo de un mes, que puede ampliarse un mes más en razón de la complejidad de la información pretendida.

3. En el caso presente, la administración atendió el derecho de acceso a la documentación en el plazo previsto en la ley (1 mes), si bien mediante un escrito que no contemplaba ningún límite concreto aplicable para desestimar el acceso a las fichas pretendidas por la persona promotora de la queja y, por otro lado, tampoco informaba sobre la posibilidad de recurso que le permitiera impugnar la decisión adoptada por el consistorio, ante qué órganos y en qué plazo.

Cabe añadir que el citado escrito del ayuntamiento hizo referencia a principios de transparencia aplicables a la contratación pública y la información que deben publicar los poderes adjudicadores, lo cual tiene encaje en las obligaciones de transparencia activa que la LTBG establece en su [artículo 8](#) y que, efectivamente, deben figurar en el portal del ayuntamiento.

En ese punto, en la respuesta, además de realizar citas genéricas, hubiera sido deseable que el ayuntamiento facilitara a la reclamante el acceso al citado portal de transparencia o a la plataforma de contratación pública donde figuran los contratos de esa administración mediante enlaces de internet.

4. A tenor de lo expuesto anteriormente, el Ararteko, tras analizar el escrito que la administración municipal dirigió a la persona reclamante en fecha 14 de marzo de 2024, considera que la aplicación de una causa de inadmisión ([artículo 18 LTBG](#)) hubiera debido realizarse con carácter restrictivo, lo que implica que la administración que la considera concurrente lo justifique suficientemente.

Además, en esa contestación en ningún momento se referenció información sobre las fichas cuyo acceso pretendía la promotora de la queja, por lo que el ayuntamiento no justificó material ni legalmente la inadmisión de acceso a dicha documentación.

El Ararteko considera preciso recordar en este punto que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno adoptó el Criterio interpretativo 6/2015, de 12 de





noviembre², por el cual señaló que *“la redacción del artículo 18 de la LTBG, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada. Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto”*. (El subrayado es del Ararteko).

Igualmente, la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública³ (en adelante CVAIP), órgano que puede conocer e interpretar el posible incumplimiento de la normativa de transparencia por las administraciones públicas y demás entidades del sector público vasco que pertenezcan a las instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, señaló, en la resolución 17/2024⁴, para poder invocar una de las causas de inadmisión, la exigencia de la motivación prevista en la LTBG:

*“(...) tiene como objetivo 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. A este tenor, pues, es preciso recalcar que la ratio iuris de la Ley está contenida en su Preámbulo, según el cual *“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”*. (...)”*.

En definitiva, el Ararteko considera que el derecho de acceso ejercido por la persona reclamante debió tramitarse de acuerdo con los requisitos del procedimiento previstos en la normativa de transparencia. Y, por lo tanto, el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián debió dictar una resolución motivada que, en primer lugar ,justificara suficientemente la aplicación de una causa de inadmisión para denegar el acceso a las fichas pretendidas por la persona

² Enlace de descarga del documento:

https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:a9d46f67-8491-4abe-940b-a789604ce01b/C6_2015_causasinadmission_caracterauxoapoyo_Censurado.pdf

³ [Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública](#)

⁴<https://www.legegunea.euskadi.eus/documentacion-relevancia-juridica/resolucion-17-2024/webleg00-contfich/es/>



reclamante y, en segundo lugar, informara adecuadamente sobre las posibilidades de impugnación del acto administrativo denegatorio.

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 Donostia/San Sebastián la siguiente

RECOMENDACIÓN

Que, en cumplimiento de los requisitos del procedimiento de tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública, dicte una resolución motivada que justifique aquella causa de inadmisión o límite legal que considere aplicable a la hora de denegar la pretensión formulada por la persona reclamante e informe a ésta de la posibilidad de recurso o reclamación contra la resolución denegatoria.

