



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 24/01/2024
HASH: 03dd8896a9e616b2b4042a2544895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expte. 1938-2023

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Illescas (Toledo, Castilla-La Mancha).

Información solicitada: Informes técnicos y jurídicos y resoluciones de expedientes urbanísticos informados por un arquitecto del Ayuntamiento.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó al Ayuntamiento de Illescas al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹(en adelante, LTAIBG) y con fecha 11 de abril de 2023, la siguiente información:

“Copia, por este medio, de los informes técnicos y jurídicos, así como de las resoluciones, de los expedientes urbanísticos en los que haya informado preceptivamente el arquitecto D. (...). Ídem de las actas de inspección y de sus informes a cargo del mismo arquitecto. Si el número de expedientes fuera muy alto, se considera cumplimentada la solicitud con un total de 10 expedientes por año. Idénticamente de 10 inspecciones por año”.

2. Mediante Resolución de la Alcaldía-Presidenta, de 24 de mayo de 2023, se da contestación a la solicitud de acceso a la información, en los siguientes términos:

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

“(…) la solicitud presentada por D. (...) en fecha 11 de abril de 2023 (R/E nº 2561) abarca todos los expedientes en los que haya informado preceptivamente el arquitecto municipal D. (...), incluyendo los de inspección urbanística, por lo que según el indicado artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, procede su inadmisión a trámite al tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley. En el presente caso, habría que buscar los expedientes afectados, teniendo en cuenta que, constan emitidos por el citado técnico municipal más de mil seiscientos informes, lo que supondría tener que localizar cada expediente, extraer los informes, todo ello, velando por la protección de los datos personales (DNI, direcciones particulares, teléfonos, correos electrónicos, y, en general, todos aquéllos que deban ser protegidos) que pudieran constar en los mismos. Y, finalmente, compilarlos para su soporte digital. El departamento de Obras y Urbanismo de esta Administración cuenta con un número reducido de personal que tienen que tramitar anualmente un gran volumen de expedientes consecuencia del desarrollo urbanístico del municipio de Illescas. Además, el mero hecho de la elección arbitraria de un límite de diez informes y diez inspecciones por año, según la petición realizada, evidencia que la finalidad buscada no es la transparencia, sino una recopilación indiscriminada de documentos.

En virtud de todo ello, se entiende que se dan las circunstancias citadas por los Tribunales de Justicia y por el Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para considerar que las solicitudes del reclamante participan de la condición de abusivas y son contrarias al ordenamiento jurídico, puesto que pueden entenderse incluidas en el concepto de abuso de derecho, y requieren un tratamiento que obliga a paralizar el resto de la gestión de este Ayuntamiento, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado. Así se pronunció el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la resolución de 12 de junio de 2020 antes citada.

En virtud de lo anteriormente expuesto y, en uso de la competencia que me atribuye el art. 21 s) de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local,

RESUELVO:

PRIMERO. - Inadmitir a trámite el escrito presentado por D. (...) con NIF nº (...), presentada mediante sede electrónica del Ayuntamiento de Illescas en fecha 11 de abril de 2023 (R/E nº 2561), por considerarse que la solicitud es repetitiva y tiene un carácter abusivo no justificado, tal y como establece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (...).”

3. Disconforme con la respuesta dada a su petición de acceso, el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), a la que se da entrada en fecha 25 de mayo de 2023, con número de expediente 1938-2023.
4. El 1 de junio de 2023 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la Secretaría General del Ayuntamiento de Illescas, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 13 de junio de 2023 se reciben las alegaciones del ayuntamiento concernido, reiterándose en los términos de la resolución de inadmisión, e incluyendo un informe de 12 de junio de 2023 elaborado por la empresa adjudicataria de los servicios de defensa y representación de los intereses municipales, que mantiene la inadmisión de la solicitud por considerar aplicable el artículo 18.1.e) ² de la LTAIBG, al estimar su carácter abusivo y repetitivo.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24³ de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁵, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁶ con este Organismo las Comunidades

² [BOE-A-2013-12887 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.](#)

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

3. La LTAIBG, en su artículo 12⁷, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *«los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.»*

Por lo tanto, la ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto está en posesión de un organismo incluido en su ámbito de aplicación, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

Según se expresa en el preámbulo de la LTAIBG, 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.

De acuerdo con el citado artículo 13 de la LTAIBG, cabe concluir que la información solicitada debe considerarse *«información pública»*, puesto que obraría en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, el Ayuntamiento de Illescas, que dispondría de ella en el ejercicio de las funciones que la Ley 7/1985⁸, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, reconoce a los municipios.

4. Entrando en el fondo del asunto, el Ayuntamiento concernido invoca, en primer lugar, el carácter abusivo de la solicitud de acceso a la información, previsto como causa de inadmisión en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG.

A este respecto cabe indicar que el abuso de derecho es una conducta declarada ilícita por el artículo 7 del Código Civil en el que se dispone que *«[l]os derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe»*, a lo que añade que *«[l]a Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo»*, precisando acto seguido que *«todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por*

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso».

Ahora bien, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo ha de constatarse que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia 6592/2010, de 15 noviembre (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos:

“La doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº. 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo)”.

Ninguna de estas condiciones de carácter subjetivo y objetivo se aprecia en el presente caso. Ni hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima, con probada voluntad de perjudicar o huérfana de interés legítimo, ni se observa un exceso en el uso del derecho que pueda calificarse como anormal. La solicitud se presenta en ejercicio de un derecho subjetivo constitucional y legalmente reconocido, su objeto es información pública de acuerdo con la definición de la misma contenida en el artículo 13 de la LTAIBG, y no supone riesgo para derechos de terceros.

Por otra parte, la condición de abusiva de la solicitud tampoco puede derivarse de su extensión. A este respecto, también es necesario recordar que, si bien el volumen y la complejidad de la información solicitada es un elemento a valorar en relación con la admisibilidad de las solicitudes, como éste Consejo ha explicitado en muchas ocasiones, aplicando lo indicado en su Criterio Interpretativo 3/2016, el art. 18.1 e) de la LTAIBG no conecta el ejercicio abusivo del derecho a un criterio cuantitativo (número de solicitudes presentadas) sino cualitativo (características de la solicitudes presentadas y antecedentes de la misma), una interpretación que ha sido avalada por la Audiencia

Nacional en su reciente Sentencia de 7 de febrero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:707) en la que se determina que la calificación de abusiva de una petición *“no depende de si son muchos o pocos los expedientes a los que se pretende tener acceso, sino que exige un juicio sobre la razonabilidad de la petición.”* (FJ. 2º).

No obstante lo anterior, dados los términos de la solicitud y el contenido de la Resolución expedida por la administración concernida, procede analizar si cabría apreciar de oficio la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c)⁹ de la LTAIBG, respecto de las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Por lo que respecta a esta causa de inadmisión, este Consejo aprobó en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG⁹, el criterio interpretativo CI/007/2015¹⁰, de 12 de noviembre, para delimitar el alcance de la noción de *“reelaboración”*.

La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la LTAIBG, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.

Este planteamiento debe ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017.

“(…) Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos

⁹ [BOE-A-2013-12887 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.](#)

hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley, de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992).

Asimismo, debe hacerse mención a la Sentencia del Tribunal Supremo 306/2020, de 3 de marzo, -recurso de casación núm. 600/2018- que señala lo siguiente:

“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 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”.

Por último, la Audiencia Nacional se ha pronunciado sobre la reelaboración en su sentencia de 31 de enero de 2022 en los siguientes términos:

“Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico.

Por ello, la petición de obtención de datos concretos que necesariamente deben figurar en los expedientes señalados por el solicitante de la información, no está comprendida en la excepción sobre la que se basa la sentencia de instancia”.

El ayuntamiento concernido alega que *“(...) constan emitidos por el citado técnico municipal más de mil seiscientos informes, lo que supondría tener que localizar cada expediente, extraer los informes, todo ello velando por la protección de los datos personales (...) que pudieran constar en los mismos. Y, finalmente, compilarlos para su soporte digital”.*

Es decir, puede estimarse que, para proporcionar el acceso a la información solicitada, sea necesario recabar, ordenar, separar, sistematizar, y finalmente, divulgar aquélla, tal y como ha indicado la jurisprudencia del Tribunal Supremo que debe tener lugar para hablar de reelaboración.

A la vista de todo lo anteriormente expresado, entiende este Consejo que, tomando en consideración el contenido y alcance del derecho de acceso a la información y la finalidad perseguida con su reconocimiento, procede desestimar esta reclamación en la medida en que el desglose de información que se solicita, supondría una acción de reelaboración, entendida ésta en los términos expuestos, sin que los términos de la solicitud del ahora reclamante, en el sentido de limitar la entrega de la documentación requerida a veinte expedientes por año, anule la concurrencia de la causa de inadmisión apreciada.

Cabe indicar, además, que el reclamante había presentado con anterioridad, ante el Ayuntamiento de Illescas, una solicitud de acceso a la información similar a la que da origen a la reclamación ante este Consejo, aunque sin identificación personal del técnico informante de los expedientes urbanísticos, que dio origen a una reclamación ante este Consejo resuelta el 12 de junio de 2020 (exp. RT/0080-2020), en sentido desestimatorio.

En conclusión, este Consejo estima que concurre la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.c)¹⁰ de la LTAIBG, por lo que procede, en definitiva, desestimar la reclamación presentada.

RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente al Ayuntamiento de Illescas.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno¹¹, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹².

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹³.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁰ [BOE-A-2013-12887 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.](#)

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

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

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>