

Resolución RT 248/2022

N/REF: RT 0230/2022

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Mancomunidad de Municipios de la Sagra Alta.

Información solicitada: Información relativa al número de consultas o tramitaciones realizadas a vecinos de Ugena, de forma presencial en la sede actual de Ugena.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 20 días hábiles.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 5 de abril de 2022 el reclamante solicitó a la Mancomunidad de Municipios de la Sagra Alta la siguiente información:

«Información del número de consultas o tramitaciones realizadas a vecinos de Ugena, de forma presencial en la sede actual de Ugena, desde el periodo de su traslado hasta el día de esta solicitud, distribuida por las áreas o departamentos que componen la mancomunidad.»

2. Ante la ausencia de respuesta por parte de la Mancomunidad, el día 8 de mayo de 2022 el solicitante presentó, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 24¹ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno² (en adelante, LTAIBG), una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con número de expediente RT/0230/2022.

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

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

3. En fecha 9 de mayo de 2022 el CTBG remitió la reclamación a la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios de la Sagra Alta, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El día 27 de mayo de 2022 se recibe escrito de la citada Mancomunidad, en la que se transcribe el contenido de la resolución de 26 de mayo de 2022, mediante la que inadmite la solicitud de acceso por apreciar la concurrencia de las causas de inadmisión contempladas en las letras c) y e) del artículo 18.1 de la LTAIBG, con los argumentos que se reproducen seguidamente:

«[...]

PRIMERO.- La Mancomunidad de Municipios de la Sagra Alta se compone de catorce municipios:

Borox, Carranque, Cedillo del Condado, Cobeja, Esquivas, Illescas, Numancia de la Sagra, Palomeque, Pantoja, Seseña, El Viso de San Juan, Ugena, Yeles y Yuncos.

Todos ellos pertenecientes a la Comunidad de Castilla-La Mancha, se constituyeron en una Mancomunidad voluntaria, administrativa, con plena personalidad y capacidad jurídica, al objeto de cumplir los fines señalados en el artículo 5 de los Estatutos:

[...]

Por falta de personal, y porque se duplicaría innecesariamente la información proporcionada, no se confecciona un informe independiente de cada municipio, ya que la información de cada Ayuntamiento está incluida en la Memoria Anual, por lo tanto la información requerida por el solicitante [REDACTED], sobre el municipio de UGENA, está incluida en las memorias publicadas en el portal de transparencia y a disposición de él y de todos los vecinos e interesados de Ugena y de los otros trece municipios que conforman la Mancomunidad de la Sagra Alta.

SEGUNDO.- Inadmitir, en virtud de lo establecido en el artículo 18 de la Ley de Transparencia, la solicitud de diferente información del escrito de fecha 5/04/2022, presentado por [REDACTED], mediante el cual solicita información:

.-“ ..Del número de consultas o tramitaciones realizadas a vecinos de Ugena, de forma presencial en la sede actual de Ugena, desde el período de su traslado hasta el día de esta solicitud, distribuida por áreas o departamento que componen Mancomunidad”.

Por los siguientes motivos:

- Se trata de información para cuya divulgación se hace necesaria una acción previa de reelaboración.*
- Se considera que tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.*

[...].»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en 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 Gobierno³, el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG⁴ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia 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 CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio⁶ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con 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 del organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

Este concepto debe ser entendido en el marco del ámbito de la transparencia pública, cuyo principal objetivo es otorgar a la ciudadanía la capacidad de rendir cuentas de la actuación de los responsables públicos. 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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

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

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.

4. En el presente caso, la información solicitada debe considerarse «*información pública*», puesto que obraría en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, la Mancomunidad de Municipios de la Sagra Alta, que dispondría de ella en el ejercicio de las atribuciones que el artículo 4.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local⁸, le confiere.

En su resolución, el Presidente de la Mancomunidad sostiene que «*la información de cada Ayuntamiento está incluida en la Memoria Anual, por lo tanto la información requerida por el solicitante [REDACTED], sobre el municipio de UGENA, está incluida en las memorias publicadas en el portal de transparencia y a disposición de él y de todos los vecinos e interesados de Ugena y de los otros trece municipios que conforman la Mancomunidad de la Sagra Alta.*»

No obstante, la circunstancia de que la información solicitada haya sido objeto de publicidad activa no enerva el derecho de cualquier persona a solicitar el acceso a la misma, pudiendo la administración, en tal caso, optar por alguna de las dos siguientes soluciones: (i) bien remitir al solicitante a la dirección URL en la que se encuentra publicada—en ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente, según se desprende del Criterio Interpretativo de este Consejo CI/009/2015⁹, de 12 de noviembre de 2015, elaborado en el ejercicio de las funciones que le atribuye el artículo 38.2.a)¹⁰ de la LTAIBG—; (ii) bien facilitar la información de que se trate al solicitante, formalizándose el acceso en los términos del artículo 22¹¹ de la LTAIBG.

Pese a lo expuesto, la Mancomunidad se ha limitado a remitir a la URL genérica en la que se aloja su Portal de Transparencia, contraviniendo, por consiguiente, lo dispuesto en el citado CI/009/2015.

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392#a4>

⁹ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a38>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a22>

A mayor abundamiento, el citado Ayuntamiento alega la concurrencia de las causas de inadmisión recogidas en las letras c) y e) del artículo 18.1¹² de la LTAIBG para no facilitar la información solicitada.

Llegados a este punto, procede analizar ambas causas de forma independiente.

5. A la hora de examinar la procedencia de la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, conforme a la cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «*relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*», es preciso comenzar recordando que, al igual que sucede con los límites del artículo 14 de la LTAIBG, las causas de inadmisión del artículo 18 enuncian limitaciones o restricciones a un derecho de rango constitucional y, por tanto, deberán ser siempre objeto de interpretación estricta. Así lo ha establecido el Tribunal Supremo en su Sentencia 3530/2017, de 16 de octubre (ECLI: ES:TS:2017:3530), en cuyo fundamento jurídico sexto sienta la siguiente doctrina en interés casacional:

«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.»

A lo que añade que, «*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.*»

Esta doctrina jurisprudencial fue reiterada, y completada, por el propio Tribunal Supremo en su Sentencia 810/2020, de 3 de marzo (ECLI: ES:TS:2020:810), en la que, tras reconocer que «*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*», deja claro que «*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.*» Partiendo de estas premisas, continúa acotando su ámbito de aplicación al señalar que «*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*

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas [...]».

En la aplicación de esta doctrina jurisprudencial, de obligada observancia, ha de tenerse presente que, como indica el criterio interpretativo CI/007/2015¹³, de 12 de noviembre, adoptado por CTBG en uso de las competencias atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG¹⁴, la reelaboración no debe confundirse con otros supuestos, también regulados en la LTAIBG, tales como el de las solicitudes de información voluminosa, la necesidad de «anonimizar» documentos para suprimir datos de carácter personal o que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia.

En su resolución de 26 de mayo de 2022, la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios de la Sagra Alta se limita a invocar las citadas causas de inadmisión, ello sin aportar una justificación «clara y suficiente». Por el contrario, se ciñe a esgrimir la «falta de personal», si bien cabe recordar que la Administración requerida pudo haberse acogido a la facultad de ampliación del plazo para resolver la solicitud de información que pone a su alcance el artículo 20.1 de la LTAIBG, previa notificación al solicitante.

A tenor de lo expuesto, la mera mención de la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.c) no puede considerarse una justificación «clara y suficiente», tal y como exige el Tribunal Supremo en su Sentencia 3530/2017, de 16 de octubre.

6. Respecto al ejercicio abusivo de un derecho, existe reiterada jurisprudencia, entre la que cabe citarse la sentencia 728/2010, de 15 noviembre (RJ 2010\8869), en la que el Tribunal Supremo sostiene lo siguiente:

«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

¹³ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

¹⁴ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887#:~:text=Art%C3%ADculo%C2%A038.%20Funciones.>

(anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).»

Se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos: (1) aparentemente es correcta pero representa, en realidad, una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y (2) genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios.

Además de la base fáctica, debe resultar patente:

- Una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima —voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo—; y
- Una circunstancia objetiva de exceso en el ejercicio del derecho —anormalidad en el ejercicio del derecho—.

Aplicada esta doctrina al derecho de acceso a la información, este Consejo, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG, aprobó el criterio interpretativo CI/3/2016, de 14 de julio, que se pronuncia en los siguientes términos:

«[...]

2.2. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- *Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.*
- *Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la*

atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos

- *Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*
- *Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

2. *Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:*

- *Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos*
- *Conocer cómo se toman las decisiones públicas*
- *Conocer cómo se manejan los fondos públicos*
- *Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

- *No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
- *Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.*
- *Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.*

[...].»

Por otro lado, debe señalarse que el artículo 7 del Código Civil 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 «*[t]odo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por 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.*»

Según numerosas sentencias —entre otras, las SSTs de 8 de julio de 1986; de 12 de noviembre de 1988; de 11 de mayo de 1991; de 25 de septiembre de 1996; de 18 de julio de 2000; y 1 de febrero de 2006—, el abuso de derecho:

- Presupone carencia de buena fe: la buena o mala fe es un concepto jurídico que se apoya en la valoración de conductas deducidas de unos hechos. Para la apreciación de la buena fe —ésta, según doctrina, se presume— o de mala fe —que debe acreditarse— hay que tener en cuenta hechos y circunstancias que aparezcan probados.
- Impone la exigencia de una conducta ética en el ejercicio de los derechos: el abuso de derecho procede cuando el derecho se ejercita con intención decidida de causar daño a otro o utilizándolo de modo anormal. Su apreciación exige que la base fáctica ponga de manifiesto las circunstancias objetivas —anormalidad en el ejercicio— y las subjetivas —ausencia de interés legítimo o voluntad de perjudicar—.
- Viene determinado por la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.

Una interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo, afectaría, perjudicándolo, al objeto y finalidad de la propia norma.

No obstante, también cabe recordar la reiterada reticencia del Tribunal Supremo a admitir la concurrencia del abuso de derecho, cuya existencia debe desprenderse inequívocamente de hechos ciertos que, con plena eficiencia y razón, así lo revelen, sin que pueda depender del mero juicio o criterio subjetivo de quien enjuicia, considerándose un recurso excepcional y de alcance restrictivo. Así, el en su sentencia de 9 octubre 1986 (RJ 1986\5505), rechaza los datos aportados a efectos de que no opere la presunción legal de buena fe y de fundamentar la existencia de una situación de abuso de derecho «*cuya invocación*» —afirma— «*ha de tener muy presente su carácter excepcional – sentencias de 5 de Febrero y 9 de Junio de 1959 (RJ 1959\456 y RJ 1959\2495); 7 de Julio de 1980 (RJ 1980\3301), y 31 de Octubre de 1981- y la necesidad de que se patentice la intención de perjudicar o la falta de finalidad seria y legítima en la conducta del sujeto al lado de la situación objetiva de anormalidad o exceso en el ejercicio del derecho actuado – sentencias de 25 de Junio y 9 de Febrero de 1983 (RJ 1983\956); 31 de Diciembre de 1985; 5 de Abril de 1986 (RJ 1986\1794)...*»

A tenor de lo alegado por la Mancomunidad de Municipios de la Sagra Alta, de la jurisprudencia citada y del criterio interpretativo CI/3/2016, este Consejo considera que no concurren en el presente caso las condiciones necesarias para considerar abusiva la solicitud.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada, por constituir su objeto información pública en virtud de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

SEGUNDO: INSTAR a la Mancomunidad de Municipios de la Sagra Alta a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Información del número de consultas o tramitaciones realizadas a vecinos de Ugena, de forma presencial en la sede actual de Ugena, desde el periodo de su traslado hasta el día de la solicitud, 5 de abril de 2022, distribuida por las áreas o departamentos que componen la mancomunidad.

TERCERO: INSTAR a la Mancomunidad de Municipios de la Sagra Alta a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1 de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*¹⁵, la reclamación prevista en el artículo 24 del mismo texto legal 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 Públicas¹⁶.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹⁷.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>