

Resolución RT 1105/2021

N/REF: RT 1105/2021

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Marchamalo (Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha).

Información solicitada: Información relativa a las actas de la junta de gobierno, a las licencias urbanísticas en suelo de la Ciudad del Transporte y a las designaciones de letrados y procuradores desde el 1 de enero de 2010.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 18 de septiembre de 2021 el reclamante solicitó al Ayuntamiento de Marchamalo, al amparo de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Se señalice fecha y hora para acudir presencialmente a este ayuntamiento a fin de consultar las actas de la junta de gobierno, los expedientes de otorgamiento de todas las licencias urbanísticas en suelo de la Ciudad del Transporte y las designaciones de letrados y procuradores desde el 1 de enero de 2010.»

2. Ante la ausencia de respuesta por parte de la administración municipal, el día 16 de noviembre de 2021 el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG).

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

3. En fecha 17 de noviembre de 2021 el CTBG remitió el expediente a la Secretaría General del Ayuntamiento de Marchamalo, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El día 1 de diciembre de 2021 se recibe escrito de alegaciones del Ayuntamiento concernido, en el que se sostiene lo siguiente:

«[...]

A la vista de la solicitud de acceso información presentada por [REDACTED] el 18/06/2021 resulta necesario exponer las numerosas solicitudes presentadas con anterioridad ante este Ayuntamiento.

De este modo, el interesado y con fecha 31/12/2019 (RE-603), se solicitó:

«1) Copia digital de los expedientes administrativos urbanísticos, incoados desde 1 de enero de 2010, en los que a) el informe técnico preceptivo para otorgar licencia de obra los haya realizado un técnico que no haya sido funcionario de carrera o funcionario interino y b) la inspección urbanística obligatoria y el informe técnico preceptivo correspondiente los haya realizado un técnico que no haya sido funcionario de carrera o en su defecto funcionario interino.

2) Copia digital de los expedientes de disciplina urbanística, incoados desde 1 de enero de 2010, a los que se hayan aportado informes o inspecciones de no funcionarios. También, de aquellos en los que el órgano instructor no haya sido funcionario.

3) Copia digital de las Acciones Públicas urbanística presentadas, desde 1 de enero de 2010, a este Ayuntamiento y copia de los expedientes incoados al tenor de las mismas.»

Como puede observarse por el interesado se solicitó copia de todos los expedientes en materia urbanística tramitados por este Ayuntamiento a lo largo de los últimos diez años, lo que supondría paralizar el normal funcionamiento de los servicios municipales a fin de realizar una correcta disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

El interesado con fecha 07/01/2020 (2020-E-RE-1), solicitó consulta del libro de inspección, del libro visitas de inspección de las actas de la Junta de Gobierno Local, de la Relación de Puestos de Trabajo y de Contratos de personal, nuevamente con encontramos ante un amplia solicitud que engloba una enorme cantidad, a modo de ejemplo destacar que no circunscribe temporalmente las actas de la Junta de Gobierno Local que el interesado desea

consultar si no que el mismo se remonta a los orígenes más pretéritos de los registros municipales.

Resulta, bastante ilustrativa la solicitud presentada el 09/01/2020 (2020-E-RE-4) por la que solicitó la expedición de copia de todos los contratos de obras y servicios celebrados desde el año 2010 por el Ayuntamiento de Marchamalo indicando que “si se repitiera la ritual denegatoria injustificada en todos los casos anteriores se podrá entender que es una vulneración intencionada lo que dará lugar a una denuncia en sede judicial”. Así las cosas, la citada solicitud, además de afectar al normal funcionamiento de los servicios municipales en atención al gran volumen de documentación que disociarse, es contraria con el espíritu de la Ley de Transparencia y afecta a la independencia con la que los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional han de desarrollar su trabajo, puesto que pretende influir en sus propias decisiones.

Nuevamente, con fecha 11/01/2020 solicitó la expedición de copia de los expedientes urbanísticos a lo largo del 2019.

Posteriormente, con fecha 24/01/2020 (2020-E-RE-50) solicitó copia digital de todas las actas de la junta de gobierno local de este Ayuntamiento, nuevamente debemos destacar el carácter abusivo de esta solicitud puesto el interesado ni siquiera circunscribe a un espacio temporal su solicitud.

Ya con fecha 07/09/2020 y registros de entrada números 2020-E-RE-647 y 2020-E-RE-648, solicitó:

«Copia digital del expediente correspondiente al “Programa de Actuación Urbanizadora para el desarrollo urbanístico del sector SPPP. 100 “Ciudad del Transporte”»

«Copia DIGITAL del expediente correspondiente a las licencias de obras y de uso/actividad, nave logística, aparcamiento y zonas exteriores a “VALFONDO INMUEBLES, S.L.”, Expte. 856/2017, según acta de la Junta de Gobierno de 17/11/2017.»

Tras la solicitud presentada y como le consta al Consejo de Transparencia en el seno del expediente RT 0564/2020 se le requirió la liquidación de la tasa establecida en la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Expedición de Documentos Administrativos, aprobada por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marchamalo de 04/10/2011 -BOP núm. 143 de 30/11/2011.

A este respecto, conviene destacar cómo ante el requerimiento de subsanación efectuado por este Ayuntamiento, el interesado respondió al mismo, mediante escrito de 03/10/2020 (RE-e-746), en los siguientes términos “Deje el Secretario de bailarle el agua al Alcalde” y “no tramite Licencias”. Tales afirmaciones no solo son contrarias con el espíritu de la Ley de

Transparencia, sino que atentan contra la independencia con la que los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional han de desarrollar su trabajo.

Posteriormente el día 09/12/2020 el interesado presentó escrito ante la subdelegación de Gobierno de Guadalajara, escrito solicitando la emisión de copia de los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento de Marchamalo de los años 2018 y 2019 remitidas al citado órgano al amparo del artículo 56 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En idéntica fecha presentó escrito ante la ante el Servicio de Administración Local y Coordinación Administrativa, de la Delegación Provincial de la Consejería de Hacienda Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha, solicitando la emisión de copia de los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento de Marchamalo del año 2020 remitidas al citado órgano al amparo del artículo 56 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

La citada solicitud fue desestimada por el Consejo en su Resolución RT 0009/2021 de 30/04/2021, al considerar que sobre la misma concurren “las circunstancias citadas por los Tribunales de Justicia y por el Criterio Interpretativo de este Consejo para considerar que la solicitud del reclamante, en relación con la información requerida, participa de la condición de abusiva y es contraria al ordenamiento jurídico, puesto que puede entenderse incluida en el concepto de abuso de derecho”.

Asimismo, resulta significativo, cómo el interesado el 09/12/2020 llegó a instrumentalizar los registros de otras administraciones con la única finalidad de paralizar los servicios del Ayuntamiento de Marchamalo, puesto que, de conformidad con el artículo 19.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, este Ayuntamiento es el competente para resolver sobre el acceso a la documentación solicitada.

Una vez más y con fecha 27/01/2021 el interesado presentó escrito, solicitando (i) copia digital de los informes técnicos y jurídicos incorporados a los expedientes de licencias de obra mayor desde el 01/01/2020, (ii) copia digital de las actas de inspección urbanística y sus informes desde el 01/01/2020 (iii) enlace a los contratos menores.

Posteriormente con fecha 02/03/2021 (2021-E-RE-259) solicitó:

«1) Copia del expediente administrativo correspondiente al contrato >> Servicios jurídicos tramitación expedientes contratación Servicio B39888672/Abogados Consistoriales S.L.P. 18.150,00 13/03/2020. 2) Copia del expediente administrativo correspondiente al contrato >> Servicio de representación y defensa en juicio Servicio B19211887/Rodrigo Abogados S.L.P 10.769,00 23/07/2019 3) Copia del expediente

administrativo correspondiente al contrato >> 11/06/2015 2015 9200 22604
21.031,72 B19211887 ABOGADOS RODRIGO»

A la vista de la solicitud presentada, y con fecha 18/03/2021, por el Decreto de Alcaldía n.º 184/2021 se requirió al interesado para que autoliquidase la tasa correspondiente regulada en la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Expedición de Documentos Administrativos.

Sin embargo, como bien conoce el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con ocasión del procedimiento de referencia RT 0220/2021, por el Decreto de Alcaldía n.º 265/2021 de 09/04/2021 se declaró a [REDACTED] desistido de su solicitud al no haber efectuado la autoliquidación en el plazo concedido.

Asimismo, con fecha 18/06/2021 (2021-E-RE-864), [REDACTED] solicitó copia digital de los informes de Secretaría correspondientes a los contratos menores de 2021 con referencia 90/2021 y 6/2021.

De la actitud del interesado se desprende una constante obstruccionista puesto que, tan sólo busca la paralización del normal funcionamiento del Ayuntamiento de Marchamalo.

Las numerosas solicitudes descritas anteriormente constituyen un ejercicio abusivo del derecho de acceso a información pública no solo en su vertiente cuantitativa, sino cualitativa, puesto que la única finalidad que persigue es la paralización del normal funcionamiento del Ayuntamiento de Marchamalo.

A este respecto, debe indicarse que el propio Código Civil, impone en su artículo 7 en deber de ejercitar los derechos conforme a las exigencias de la buena fe, sancionando el ejercicio antisocial de los mismos.

El propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su resolución de 24 de abril de 2018 - R/0055/2018 (100-000353)-, considera que una interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la Ley 19/2013 que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo afectaría en sí mismo, perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma.

Ahora, con fecha 18/09/2021 [REDACTED] solicita:

“Se señalice fecha y hora para acudir presencialmente a este ayuntamiento a fin de consultar las actas de la junta de gobierno, los expedientes de otorgamiento de todas las licencias urbanísticas en suelo de la Ciudad del Transporte y las designaciones de letrados y procuradores desde el 1 de enero de 2010.”

Debe resaltarse, con carácter previo, el enorme volumen total de la documentación interesada cuya, búsqueda y disociación de datos personales paralizaría el normal funcionamiento de esta administración.

En relación con las actas de la Junta de Gobierno Local, el interesado no circunscribe su petición a ninguna fecha concreta, si no que solicita todas las actas desde la constitución del municipio debiendo remontarnos a los archivos más históricos del municipio. Asimismo, no distingue ámbito material alguno.

De este modo, debe significarse que el Ayuntamiento, entre otras, ostenta las siguientes competencias sobre las que la Junta de Gobierno Local a lo largo de toda la historia del municipio habrá dispuesto numerosos acuerdos:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.*
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.*
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.*
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.*
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.*
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.*
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.*
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.*
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.*
- j) Protección de la salubridad pública.*
- k) Cementerios y actividades funerarias.*
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.*
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.*
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los*

solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género.

Resulta evidente que el interesado no puede tener un interés en todas y cada una de las materias anteriormente descritas, de este modo mediante su petición solo persigue la paralización del normal funcionamiento de los servicios ordinarios del Ayuntamiento.

En relación con las licencias urbanísticas otorgadas en el suelo de la Ciudad del Transporte, consideré el Consejo de Transparencia la magnitud del desarrollo urbanístico sobre el que interesa el acceso. Se trata de un sector industrial que supera el millón de metros cuadrados, siendo uno de los mayores desarrollos industriales de España.

En este sentido, considere el Consejo, que se trata de un sector industrial donde una sola licencia puede integrar miles de folios en tanto que los proyectos técnicos son parte del propio expediente urbanístico y que el interesado no ha circunscrito su solicitud a ninguna fecha ni parcela en concreto por lo que de atender su solicitud se paralizará el normal funcionamiento de la administración.

Asimismo, resulta preciso indicar que, como bien conoce el Consejo en el expediente RT 0564/2020, con fecha 07/09/2020 [REDACTED] solicitó:

«Copia digital del expediente correspondiente al “Programa de Actuación Urbanizadora para el desarrollo urbanístico del sector SPPP. 100 “Ciudad del Transporte”»

«Copia DIGITAL del expediente correspondiente a las licencias de obras y de uso/actividad, nave logística, aparcamiento y zonas exteriores a “VALFONDO INMUEBLES, S.L.”, Expte. 856/2017, según acta de la Junta de Gobierno de 17/11/2017.»

Sin embargo, [REDACTED] no atendió el requerimiento de liquidación previa de la tasa establecida en la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Expedición de Documentos Administrativos, mostrando así el nulo interés que tenía por la licencia urbanística, sino el único fin es la paralización de los servicios ordinarios municipales.

Nuevamente nos encontramos ante un intento de paralización del normal funcionamiento de los servicios municipales y no de un fin legítimo de los amparados por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En relación con las designaciones de letrados y procuradores desde el 1 de enero de 2010, considere el Consejo que solicita acceso a toda la documentación de los últimos doce años. Asimismo, considere que en el documento de designación de abogados y procuradores no solo consta la información de los profesionales, sino que también consta información de terceros toda vez que en el documento de formalización se hace referencia a las partes.

La disociación de estos datos de terceros afectará al normal funcionamiento del Ayuntamiento como posteriormente se expondrá. Asimismo, a los profesionales de conformidad con el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se les deberá otorgar plazo para la presentación de alegaciones, extremo que paralizará normal funcionamiento.

Asimismo, considere el Consejo de Transparencia que solicitar acceso y no copia como tradicionalmente venía interesando [REDACTED], no elimina el carácter abusivo de su petición, ni disminuye la tarea administrativa previa que este Ayuntamiento debe de realizar.

De este modo, el acceso o vista a la documentación precisa de un trabajo previo de disociación de datos personales, en garantía del cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

De ser atendida la petición interesada se paralizará sine die el normal funcionamiento de la Secretaría Municipal afectando muy negativamente a los intereses municipales.

La solicitud interesada por [REDACTED] es del todo abusiva atendiendo a la resolución de 24 de abril de 2018 -R/0055/2018 (100-000353) del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que consideró que el ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia (por todas, se destaca la Sentencia de 1 de febrero de 2006 (Rc. núm. 1820/2000).

Esta doctrina jurisprudencial se basa en la existencia de unos límites impuestos al ejercicio de los derechos, límites de orden moral, teleológico y social.

Se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos:

(i) Aparentemente es correcta, pero representa, en realidad, una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y (ii) Genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios.

Además, de la base fáctica debe resultar patente (a) una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo); y (b) 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, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a), aprobó el Criterio Interpretativo CI/003/2016, que se pronuncia en los siguientes términos:

Respecto del carácter abusivo de la petición de información, el artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia este 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:

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

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.

Debe también recordarse que el artículo 7 del Código Civil dispone que:

- Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. 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, con daño para tercero, dará lugar ... a la adopción de las medidas ... administrativas que impidan la persistencia en el abuso.

Según numerosas sentencias (STS 14/2/86, 29/11/85, 7/5/93, 8/6/94, 21/9/87, 30/5/98, 11/5/91, entre otras), 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 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).

- El abuso viene determinado por la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.

Así las cosas, el propio Consejo Transparencia considera que una interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la Ley 19/2013 que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo afectaría en sí mismo, perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma.

A este respecto, deben tenerse en cuenta los elementos de carácter subjetivo y objetivo para evaluar la finalidad que motiva la presentación por el interesado de la reclamación objeto de esta resolución.

En relación con lo expuesto el interesado ha solicitado el acceso a todas la actas de la Junta de Gobierno Local obrantes en los archivos municipales, todas la licencias urbanísticas de un sector de más de un millón metros cuadrados y todas las designaciones de abogados y procuradores de los, casi, últimos doce años, resultando abusiva esta solicitud de acceso tal y como se ha fundamentado a lo lardo del presente escrito.

Debe apreciarse cómo el interesado articula fraudulentamente la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno con la única finalidad de perjudicar a esta administración paralizando el normal funcionamiento.

[...].»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*² (en adelante, 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 Gobierno³, 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 LTAIBG⁴, 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 esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades 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 12⁶, 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 fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887#a24>

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#dacuaa>

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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*» con arreglo a lo dispuesto en el precitado artículo 13 de la LTAIBG, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, el Ayuntamiento de Marchamalo, que dispone de ella en el ejercicio de las funciones que tiene legalmente reconocidas.

No obstante, la administración municipal alega la concurrencia de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.e)⁷ de la LTAIBG —referida a solicitudes de «*carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia*» de esa Ley— para no facilitar el acceso a la información solicitada.

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 (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 lo siguiente:

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

- Una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima —voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo—.
- 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. En este sentido, la Sentencia 33/2021, de 4 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11, concluyó lo siguiente en relación con el carácter abusivo de una solicitud:

«No podemos olvidar que la Ley 19/2013, no solo pretende la transparencia y el acceso a la información pública, sino también el buen gobierno, que debe conjugarse con los objetivos de transparencia y acceso, pues éstas son finalidades meramente instrumentales que se entiende que sirven para alcanzar el único fin sustantivo que se pretende, que es en definitiva el buen gobierno de las instituciones que manejan recursos públicos.»

Un reconocimiento desproporcionado de los mecanismos instrumentales, que fuera aprovechado de modo espurio y torticero, podría comprometer el buen gobierno de las instituciones, al que tienen derecho todos los ciudadanos, pues ellos son quienes en último término sufragan con sus impuestos el funcionamiento de las instituciones. No sería sensato que, una valoración desorientada sobre la jerarquía entre fines y medios, provocase que los recursos públicos de las instituciones sean desviados de su función, para atender supuestos fines de transparencia y acceso entendidos de modo desvirtuado.»

5. Llegados a este punto, y a la luz de lo expuesto, procede determinar si a solicitud que está en el origen de la presente resolución le sería de aplicación la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG, esgrimida por la administración municipal.

Recordemos que la solicitud se refiere a tres extremos diferentes — (i) actas de la junta de gobierno; (ii) expedientes de otorgamiento de todas las licencias urbanísticas en suelo de la Ciudad del Transporte; y (iii) designaciones de letrados y procuradores desde el 1 de enero de 2010— sobre cuyo volumen el Ayuntamiento considera lo siguiente:

«Debe resaltarse, con carácter previo, el enorme volumen total de la documentación interesada cuya, búsqueda y disociación de datos personales paralizaría el normal funcionamiento de esta administración.»

Respecto a las «actas de la junta de gobierno», este Consejo comparte el parecer de la administración municipal de que la solicitud carece de concreción respecto del marco temporal y del ámbito material, por lo deben acogerse sus argumentos y desestimar la reclamación en relación con este punto.

En cuanto a los «expedientes de otorgamiento de todas las licencias urbanísticas en suelo de la Ciudad del Transporte», este Consejo ya se ha pronunciado —en sentido desestimatorio—

sobre idéntico objeto en el marco del expediente RT 0561/2019, de 25 de noviembre de 20198, en cuyo origen estaba la solicitud, al Ayuntamiento de Marchamalo, de la «copia digital de los expedientes de otorgamiento de licencias urbanísticas en el suelo de la parte de la denominada "Ciudad del Transporte" ubicada en el término municipal.» Procede, por consiguiente, seguir en el presente caso el mismo criterio que el aplicado en la resolución de referencia:

«Así, las manifestaciones de la administración municipal han de ser acogidas favorablemente, debiendo entenderse que se dan las circunstancias citadas por los Tribunales de Justicia y por el Criterio Interpretativo de este Consejo de Transparencia para considerar que la solicitud del reclamante participa de la condición de abusiva y es contraria al ordenamiento jurídico, puesto que puede considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho, y requiere un tratamiento que obliga 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.»

Por último, en relación con las «designaciones de letrados y procuradores desde el 1 de enero de 2010», este Consejo tuvo asimismo la oportunidad de pronunciarse al respecto en la RT 0009/2020, de 10 de junio de 2020⁹—igualmente en sentido desestimatorio, por concurrir la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG—, en el marco de la cual se solicitaba la siguiente documentación:

«Copia digital de los expedientes municipales de adjudicación de defensa jurídica y representación en juicio del Ayuntamiento, de sus representante políticos y de sus funcionarios, soportados con cargo al presupuesto municipal en los ejercicios presupuestarios 2011 a la fecha de esta solicitud, ambos inclusive.»

A tenor de lo expuesto, se entiende que se dan las circunstancias citadas por los Tribunales de Justicia y por el Criterio Interpretativo de este Consejo para considerar que la solicitud del reclamante participa de la condición de abusiva y que es contraria al ordenamiento jurídico, toda vez que, de ser atendida, requeriría de un tratamiento que obligaría a paralizar el resto de la gestión del sujeto obligado a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado.

En consecuencia, a juicio de este Consejo, procede desestimar la reclamación planteada.

⁸ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_CCAA_EELL/CCAA_2019/11.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_CCAA_EELL/CCAA_2019/11.html)

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_CCAA_EELL/CCAA_2020/06.html

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada, al apreciarse la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

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 gobierno*¹⁰, 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 Públicas*¹¹.

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-administrativa*¹².

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>