

Resolución RT 1109/2021

N/REF: RT 1109/2021

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de La Puebla de Montalbán (Toledo).

Información solicitada: Decretos del ayuntamiento de los años 2019, 2020 y 2021

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 20 días hábiles

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó 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) y con fecha 4 de octubre de 2021 la siguiente información:

“Poder revisar los decretos de los años 2019/2020/2021 y la obtención de copia de los relativos al contrato de asesoramiento legal e intervención en procedimientos judiciales. Y de todos los decretos relativos a pagos de facturas relativas al pago de procedimiento judiciales de carácter laboral”.

2. Ante la ausencia de respuesta a su solicitud, el reclamante presentó mediante escrito al que se da entrada el 19 de noviembre de 2021, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

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

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

3. El 19 de noviembre de 2021 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Secretaría General del Ayuntamiento de La Puebla de Montalbán, al objeto de que pudieran presentarse las alegaciones que se considerasen oportunas. El 3 de diciembre se recibe escrito de alegaciones, cuyo contenido es el siguiente:

“1ª. En cuanto a la petición de acceso a “los decretos de 2019 a 2021”, hemos de señalar que estos actos administrativos contienen habitualmente datos de carácter personal, por lo que resultaría preciso llevar a cabo labores de disociación de estos datos para que aquéllos puedan ser facilitados a un tercero (ex artículo 15.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).

La labor de disociación de estos datos, de una forma tan extensa a la vista del número de Decretos solicitados, excedería con creces lo exigible dentro de las labores ordinarias del funcionario que tiene encomendada, entre otras funciones, la de instruir las solicitudes de acceso a la información.

Este proceso específico de trabajo (de “anonimización” o disociación) para proporcionar la información solicitada (téngase en cuenta que en los Libros de Decretos correspondientes a los años 2019, 2020 y 2021 constan 1.339 Decretos, 1.501 Decretos y 1.599 Decretos, respectivamente y a día 01/12/2021) devendría en la consideración del carácter abusivo no justificado con la finalidad de la Ley de la solicitud presentada por el reclamante.

Por tanto, se considera que la solicitud del reclamante, en cuanto al acceso a este contenido, ha de considerarse abusiva en base a los propios criterios establecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/003/2016:

(....)

En el caso que nos ocupa, se entiende que la labor de disociación de datos de carácter personal protegidos, que se encontrarían insertos en Decretos de tres anualidades (2019, 2020 y 2021), dados los recursos materiales y personales (un funcionario encargado de la instrucción de las solicitudes de información) de los que dispone esta Administración, 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.

Y, siguiendo los propios criterios del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la solicitud no estaría justificada con la finalidad de la Ley, puesto que la misma, dada su extensión y su falta de concreción, no puede ser reconducida a ninguna de las finalidades en que sí estaría justificada.

Se deberá de concretar por el reclamante qué Decretos son los que se desea conocer, para evitar el carácter abusivo de la petición, de modo que se pueda proceder al trabajo de

disociación sin paralización de los servicios de esta Administración y, además, realizar el test de daño para comprobar la existencia o no de conflicto de derechos.

2ª. En cuanto a la petición de “copia de los relativos al contrato de asesoramiento legal e intervención en procedimientos judiciales”, sin concreción de ningún tipo, tampoco respecto de la anualidad en que se hayan adoptado esos Decretos, se considera la misma abusiva y no justificada con la finalidad de la Ley.

Se deberá de concretar por el reclamante qué Decretos (anualidades) son los que se desea conocer, para evitar el carácter abusivo de la petición, de modo que se pueda proceder al trabajo de búsqueda y puesta a disposición sin paralización de los servicios de esta Administración.

3ª. En cuanto a la petición de acceso a “todos los decretos relativos a pagos de facturas relativas al pago de procedimiento judiciales de carácter laboral”, sin concreción de ningún tipo, tampoco respecto de la anualidad en que se hayan producido esos pagos, se considera la misma abusiva y no justificada con la finalidad de la Ley.

Se deberá de concretar por el reclamante qué Decretos (anualidades) son los que se desea conocer, para evitar el carácter abusivo de la petición, de modo que se pueda proceder al trabajo de búsqueda y puesta a disposición sin paralización de los servicios de esta Administración”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2 c)³ de la LTAIBG y en el artículo 8 del Real Decreto 919/2014⁴, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24⁵ de la LTAIBG 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 LTAIBG⁶, 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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a38>

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&tn=1&p=20181206#a24>

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

la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁷ 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 12⁸, 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.

El Ayuntamiento de La Puebla de Montalbán, en tanto que entidad local, es un sujeto obligado a los efectos del derecho de acceso a la información pública, de acuerdo con los artículos 2.1.a) de la LTAIBG y 4.2 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

Por su parte, la documentación solicitada debe considerarse información pública, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, el Ayuntamiento de La Puebla de Montalbán, que dispone de ella en el ejercicio de las funciones que tiene legalmente reconocidas.

4. Entrando en el fondo del asunto, tal y como se ha dado cuenta en los antecedentes de la presente resolución, el Ayuntamiento considera que la solicitud es abusiva puesto que atenderla *“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”*

Por lo que respecta al carácter abusivo de la reclamación, debe señalarse 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 (rec. 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.

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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 (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, este Consejo, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a), 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:

- 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 (SS 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.

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

Realizadas estas precisiones este Consejo no considera que la solicitud que da origen a esta reclamación tenga carácter abusivo, por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, es cierto que el número de decretos sobre los cuales el reclamante solicita información es enormemente numeroso y la puesta a su disposición supondría dedicar un esfuerzo muy grande al ayuntamiento y a sus empleados. Sin embargo, el reclamante no solicita copia de los decretos sino proceder a su revisión. En relación con esta cuestión debe señalarse que el artículo 22.1 de la LTAIBG establece que “[e]l acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio”. Por lo tanto, la puesta a disposición del reclamante puede realizarse por éste de manera presencial, en cuyo caso no se paralizaría “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”, como indica el criterio interpretativo de este Consejo.

En segundo lugar, el ayuntamiento con respecto a la copia de los decretos relativos al contrato de asesoramiento legal e intervención en procedimientos judiciales, que sí solicita expresamente el reclamante, señala que se “deberá de concretar por el reclamante qué Decretos (anualidades) son los que se desea conocer, para evitar el carácter abusivo de la petición, de modo que se pueda proceder al trabajo de búsqueda y puesta a disposición sin paralización de los servicios de esta Administración”. Este Consejo considera que el reclamante se refiere a los decretos de los años 2019, 2020 y 2021 y no de otros, toda vez que son los que había indicado deseaba revisar. De esta manera la concreción ya estaría realizada sin que resulte admisible que pueda realizar una concreción mayor sobre qué decretos de esas tres anualidades contienen la información solicitada; concreción que será más fácil de realizar por parte del ayuntamiento, que es quien dispone de la información y quien debe tenerla archivada con criterios que permitan su localización de una manera más o menos sencilla.

En tercer lugar, con relación a los decretos relativos a pagos de facturas relativas al pago de procedimiento judiciales de carácter laboral, como solicita el reclamante en último término,

cabe exponer argumentos idénticos a los del párrafo anterior, en la medida en que la información solicitada es muy similar en ambos supuestos.

Debe resaltarse que el reclamante solicita información sobre contratos públicos, sobre gasto público, es decir, materias que entroncan directamente con la finalidad de la LTAIBG, expresada en su preámbulo y que su acceso permite conocer cómo se toman las decisiones públicas y cómo se manejan los fondos públicos. Por lo tanto, una solicitud que pretende conocer esas cuestiones no puede ser calificada como abusiva de acuerdo con la posición que este Consejo ha mantenido de forma reiterada en sus resoluciones.

A la vista de todo lo anteriormente expuesto este Consejo considera que procede estimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada, por versar sobre información pública en poder de un sujeto obligado por la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

SEGUNDO: INSTAR al Ayuntamiento de La Puebla de Montalbán a facilitar en el plazo máximo de veinte días hábiles al reclamante la siguiente documentación:

- Acceso a los decretos de los años 2019, 2020 y 2021, en los términos establecidos en el fundamento jurídico cuarto de esta resolución
- Copia de los decretos de 2019, 2020 y 2021, relativos al contrato, o contratos, de asesoramiento legal e intervención en procedimientos judiciales.
- Copia de los decretos 2019, 2020 y 2021 relativos a los pagos de facturas referidas al pago de procedimiento judiciales de carácter laboral.

TERCERO: INSTAR al Ayuntamiento de La Puebla de Montalbán 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, número 1, de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*⁹, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

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 Públicas¹⁰.

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-Administrativa¹¹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>