

Resolución RT 101/2022

N/REF: Expediente RT 0075/2022

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Corral de Almaguer (Toledo).

Información solicitada: Informes aportados a los expedientes urbanísticos

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 6 de enero de 2022 la siguiente información:

“Copia digital de los informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes urbanísticos que los exigen con fecha posterior al 1 de noviembre de 2021”.

2. Ante la ausencia de respuesta por parte de la administración municipal, según el reclamante, éste presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) a la que se da entrada el 15 de febrero de 2022, con número de expediente RT/0075/2022.
3. El 16 de febrero de 2022 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Director de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y a la Secretaría General del Ayuntamiento de Corral de

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

Almaguer, al objeto de que pudieran presentarse las alegaciones que se considerasen oportunas. El 10 de marzo de 2022 se reciben las alegaciones del ayuntamiento, cuyo contenido es el siguiente:

"(...)

Lo cierto y verdad es que al [REDACTED] SI SE LE HA CONTESTADO a su petición.

El [REDACTED] dirigió escrito al Ayuntamiento de Corral de Almaguer, el 06 de enero de 2022 con número de registro de entrada 2022-E-RE-8 en el que solicitaba lo siguiente:

(...)

El día 5/02/2022 con registro de salida 2022-S-RE-137, dentro del plazo del mes establecido por la ley de transparencia, se le contesta a su escrito cuya respuesta consta Recibida por el interesado el mismo día 05/02/2022 a las 20:11.

En dicha contestación se le remite lo siguiente:

(...)

4) Así su petición de forma genérica y poco concreta dice: "Copia digital de los informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes urbanísticos que los exigen con fecha posterior al 1 de noviembre de 2021." En este sentido, la Sentencia del TS de 30 de mayo de 2007 , entre otras, aclara que el derecho de acceso no puede ser interpretado de modo absolutamente literal, de forma que cualquier petición en cualquier momento y cualquiera que sea su contenido había de ser inmediatamente satisfecha, sino en un contexto sistemático, estableciendo un límite a las peticiones de los particulares, al señalar que será ejercido de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias..". Por ello, la solicitud debe ser individualizada, de tal forma que el derecho a obtener copias de los documentos se ejercite sin alterar el funcionamiento normal de la actividad administrativa que puede perjudicarse innecesariamente si los ciudadanos no hacen un ejercicio de precisión sobre lo que demandan. Se trataría en tal caso de información que habría que "reelaborar", o en realidad "elaborar" precisamente para atender a la solicitud, y no con base a información que obre ya -elaborada por lo tanto previamente- en los archivos o registros municipales, por lo que puede ser objeto de inadmisión la solicitud en tal extremo

5) Desde la fecha referida en su petición: NOVIEMBRE DE 2021, se han tramitado por esta entidad más de un centenar de expedientes URBANÍSTICOS que han requerido tanto informe técnico como informe jurídico, que afectan a diferentes personas y entidades, expedientes de

toda índole, tramitación de licencias urbanísticas, de obra, permisos, expedientes sancionadores, calificaciones, certificados, etc. Podría tratarse de una petición manifiestamente irrazonable, ya que es una petición de información muy numerosa e indiscriminada con un fin totalmente ajeno a los fines propios de la LT, Por todo lo expuesto, he de concluir:

Que en el caso de su solicitud, AMPLIA GENERICA Y POCO CONCRETA, el acceso a la información que solicita requeriría una ardua labor de recopilación sin sentido y de reelaboración para la disociación de los datos de carácter personal en orden a impedir la identificación de las personas, por lo que puede considerarse como una solicitud de carácter abusivo en los términos señalados en el art. 18 LT. el "carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley", su petición podría considerarse manifiestamente irrazonable, a parte de poder considerarse repetitiva de documentación que usted ya ha solicitado a esta entidad y que ya se le ha facilitado en otras ocasiones (...). Por todo ello deberá especificar en su solicitud a qué expedientes concretos se refiere, cuál es la finalidad para la que solicita la información y que información concreta es la que solicita.

2.- PROCEDIMIENTOS PARALELOS AUN ESTANDO EN COMUNICACIÓN CON EL AYUNTAMIENTO.

El [REDACTED] interpone la queja ante el Consejo de Transparencia, aún manteniendo una relación de comunicación sobre el expediente en cuestión y sobre la primera petición que dirige al Ayuntamiento, y aún así se QUEJA de que no se le contesta.

Esto así ya que con número de registro de entrada 2022-E-RE-60 y fecha 05/02/2022 vuelve a dirigir escrito al Ayuntamiento diciendo: Que comparece al amparo de la ley de transparencia. Que en esta fecha ha recibido notificación solicitando aclaración, concerniente al registro de fecha 06 de enero de 2022, con registro de entrada 2022-E-RE-8 solicitando lo siguiente: "Copia digital de los informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes urbanísticos que los exigen con fecha posterior al 1 de noviembre de 2021." ACLARACIÓN: una solicitud al amparo de la ley de transparencia no exige exponer más que la voluntad del solicitante, que compareciendo al amparo de la ley de Transparencia se entiende que su motivación es la de control que ampara la propia ley. y debe de admitirse a trámite. Solicita NO obstante lo expuesto, dado que este ayuntamiento no publica sus actas de la JGL que contendrían los acuerdos de licencias que permitirían concretar la solicitud descartando con seguridad muchas de ellas, ruego me remitan un listado de las licencias y sobre él yo les señalo las concretas.

Posteriormente, cuando han transcurrido tres días del escrito anterior, vuelve a dirigirse al Ayuntamiento nuevamente sobre el mismo asunto con número de registro de entrada: 2022-E-RE-68 y fecha 09/02/2022 y dice: Que ha recibido su notificación según su registro de

salida 2022-S-RE-137. Dicen "Por todo ello deberá especificar en su solicitud a qué expedientes concretos se refiere, cuál es la finalidad para la que solicita la información y que información concreta es la que solicita" Eso sería posible si este ayuntamiento publicara sus expedientes. En cuanto a la finalidad, la que establece la ley de transparencia: control de la actividad de las administraciones; es improcedente esa cuestión. En cuanto a la "información concreta" nada hay que aclarar, pues queda muy bien detallado en la solicitud: "Copia digital de los informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes urbanísticos que los exigen con fecha posterior al 1 de noviembre de 2021." Solicita No obstante, atendiendo a la alegada carga laboral de este ayuntamiento, redefino lo solicitado en cuanto a los expedientes de licencia de obra y de primera ocupación, así como de disciplina urbanística, hasta un máximo de 10 de cada tipo por mes transcurrido desde la solicitud. No obstante, si algún expediente afectara a las instalaciones de Secaderos de Almaguer, los mismos serían prioritarios. Recuerdo a este Ayuntamiento que las instalaciones de la ampliación están funcionando ilegalmente desde junio de 2019, de modo que concurre presunta comisión continuada de infracción o de infracciones urbanísticas. Compruebe este Ayuntamiento si consta anotación registral por las construcciones provisionales de Secalsa y notifíquese al compareciente.

3.- PETICIONES REITERADAS A CERCA DE LA MISMA INFORMACION

Por otra parte el [REDACTED] en las mismas fechas, inicia otros dos expedientes de solicitud de información con respecto al Ayuntamiento de Corral de Almaguer solicitando copias de los informes sobre complementos de productividad y sobre las retribuciones del personal de confianza que en estos momentos se están tramitando.

Por todo lo expuesto, desde el Ayuntamiento de Corral de Almaguer, les pedimos que se nos deje trabajar cumpliendo los plazos establecidos en la legislación y atendiendo a nuestras obligaciones y responsabilidades sin que se nos dirijan escritos y solicitudes de forma indiscriminada, reiterada, continua y permanentemente sobre los mismos asuntos,

Que se están contestando las peticiones del [REDACTED] en la medida de lo posible y procurando cumplir los plazos y garantías".

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 Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ 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 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 dicha previsión, existe convenio⁵ 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. A tenor de lo dispuesto en su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto “ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”. De este modo, su artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “información pública”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. En este sentido, el artículo 13 de la LTAIBG define la “información pública” 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”.

La información solicitada por el reclamante se refiere a informes técnicos y jurídicos de expedientes urbanísticos tramitados por el Ayuntamiento de Corral de Almaguer. Esta información tiene la consideración de información pública, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, quien la ha elaborado en el ejercicio de las funciones que la Ley 7/1985⁶, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, reconoce a los municipios.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

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-1985-5392>

4. Como se ha indicado en los antecedentes el Ayuntamiento de Corral de Almaguer ha presentado alegaciones en las que expone que la solicitud tiene la consideración de abusiva, como indicó en su escrito de 5 de febrero de 2022, de acuerdo con el artículo 18.1 e)⁷ de la LTAIBG.

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.

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:

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

- *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.

La interpretación del 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).

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, la información solicitada tiene la consideración de información pública y reviste interés público, porque esos informes sustentan la actuación de una administración en el ámbito urbanístico, es decir, permiten conocer cómo se han tomado decisiones públicas. Por lo tanto, una solicitud que pretende conocer esa toma de decisiones no puede ser calificada como abusiva de acuerdo con la posición que este Consejo ha mantenido de forma reiterada en sus resoluciones.

En segundo lugar, porque el reclamante sí realizó una concreción con respecto al total de informes técnicos y jurídicos emitidos por el ayuntamiento en el periodo requerido, de manera que se evitara *“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”, como se indica en el criterio interpretativo CI/3/2016, de 14 de julio. El reclamante señaló dos vías a la administración para concretar la información solicitada: una, que el ayuntamiento le enviara el listado de licencias y de ese listado el reclamante elegiría determinados expedientes; dos, referirse a los informes sobre *“expedientes de licencia de obra y de primera ocupación, así como de disciplina urbanística, hasta un máximo de 10 de cada tipo por mes”*. Por lo tanto, el reclamante actuó en los términos solicitados por la administración acotando el sentido de su solicitud de manera que no se recargara de manera excesiva la actividad necesaria para atenderla.

En coherencia con otras resoluciones de este Consejo, recaídas en supuestos muy similares al objeto de la reclamación que aquí se resuelve, como por ejemplo la RT/1117/2021, se considera más adecuado limitar a diez el número de expedientes a suministrar en el periodo de referencia, lo que implicaría la remisión al reclamante de veinte informes, cifra que se estima razonable para conjugar el derecho de acceso del reclamante a una información que tiene carácter público, con la normal prestación de los servicios que un ayuntamiento tiene encomendados.

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 Corral de Almaguer a facilitar en el plazo máximo de veinte días hábiles al reclamante la siguiente documentación:

- Copia digital de los informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes urbanísticos incoados desde el 1 de noviembre de 2021 hasta 5 de enero de 2022, en un número de 10 expedientes para el referido periodo temporal.

TERCERO: INSTAR al Ayuntamiento de Corral de Almaguer 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 Gobierno⁸, 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 Públicas⁹.

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-Administrativa¹⁰.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>