

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: RT 0319/2022 [Expte. 875-2023]

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: 30 días hábiles

RA CTBG
Número: 2023-0144 Fecha: 07/03/2023

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 gobierno¹(en adelante, LTAIBG) y con fecha 19 de mayo de 2022 la siguiente información:

“Copia digital de los informes técnicos y jurídicos aportados, desde el 7 de enero de 2022, a los expedientes de licencias urbanísticas que los exigen a razón de un máximo de 5 por mes al efecto de no sobre cargar la actividad ordinario de los funcionarios municipales”.

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

2. Ante la ausencia de respuesta por parte de la administración municipal, éste presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) a la que se da entrada el 24 de junio de 2022, con número de expediente RT/0319/2022.
3. En esa misma fecha 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 Almaguer, al objeto de que pudieran presentarse las alegaciones que se considerasen oportunas. El 19 de julio de 2022 se reciben las alegaciones del ayuntamiento, cuyo contenido es el siguiente:

“(....)”

PRIMERA: La queja que realiza el ██████████ en 19/05/2022 trae causa del expediente con referencia RT 0075/2022, cuya respuesta fue remitida al reclamante y a este Consejo sin que hasta el momento se haya resuelto y remitido respuesta a la entidad que represento. (...)

SEGUNDA: Esta nueva queja es planteada por: (...)

Esta petición de acceso se corresponde con el mismo contenido de la petición realizada con fecha 06 de enero de 2022, en definitiva: COPIAS DE LOS INFORMES TECNICOS Y JURIDICOS CORRESPONDIENTES A LICENCIAS DE OBRAS.

TERCERA: El ██████████ solicita ahora 5 por mes, sin especificar cuáles deben ser y a quien pueden afectar las consultas, titulares, expedientes, todo sin especificar, simplemente 5, suponemos que 5 al azar, por lo que no es posible determinar qué personas concretas pueden resultar afectadas con esta consulta. Del mismo modo no se establece ningún criterio lógico para establecer a qué expedientes concretos se le da acceso al ██████████, y por qué razón “a unos si y otros no”, no hay ningún criterio objetivo que nos permita realizar esta selección aleatoria.

Esta Administración se plantea cuáles son los expedientes concretos a los que quiere acceder el ██████████ entre todos los expedientes municipales de obra.

Teniendo en cuenta las recomendaciones del Consejo de transparencia, esta Administración debe salvaguardar los datos personales obtenidos como consecuencia de ese acceso a la información siendo la mejor manera de hacerlo anonimizar la información aún teniendo en cuenta que lo que el ██████████ reclama y solicita de forma repetitiva son informes técnicos y jurídicos que son INFORMES INTERNOS ya que forman parte del procedimiento de concesión de

licencias y pueden resultar afectados intereses de terceros que no están sujetos directamente a la ley de transparencia.

De la misma forma, en caso de que estos terceros deban ser consultados sobre la entrega de sus datos, en esta selección aleatoria que realiza el [REDACTED] no es posible identificar quién o quiénes son esos terceros afectados

CUARTO.-Por otro lado reiteramos la puesta de manifiesto de las peticiones repetitivas que podrían considerarse abusivas según el criterio interpretativo del propio Consejo de Transparencia de fecha 14 de julio de 2016 N/REF: CI/003/2016, en base a las causas de inadmisión contenidas en el art. 18.1 de la LTAIBG.

En el propio informe el Consejo de Transparencia hace referencia al artículo 7.2 del Código Civil avalado por la jurisprudencia, según el cual, Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancia en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho.

Ya se puso de manifiesto el volumen de peticiones de acceso a la información del [REDACTED] con respecto a esta Administración, continuas, repetitivas, y siempre en torno al mismo contenido, incluso se inició un expediente con respecto a la petición de licencias otorgadas a SECALSA, que han sido solicitadas varias veces, así como los informes de dichos expedientes, y que se han seguido solicitando aún estando pendiente de resolver el procedimiento judicial que interpuso en el Juzgado de lo contencioso administrativo el propio afectado, SECALSA.

En este momento vuelve a reiterar la misma petición que ya realizó en enero y que aún no ha sido resuelto por el Consejo.

QUINTO.- Esta Administración quiere poner de manifiesto que cumple con todas sus obligaciones de publicidad activa y de transparencia y queda a disposición del Consejo para dar cumplimiento a cuantas resoluciones estime convenientes al respecto.

En esa manifestación de voluntad instamos al Consejo a que nos proporcione las directrices necesarias para cumplir con nuestra obligación a la vez que podamos garantizar los derechos de las personas que puedan verse afectadas así como poder continuar trabajando y prestando servicios con OBJETIVIDAD E IMPARCIALIDAD sin que las peticiones continuas y abusivas lleguen a interferir en la actividad de esta Administración Local”.

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

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>

funciones que la Ley 7/1985⁶, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, reconoce a los municipios.

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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

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

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.

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).

El ayuntamiento invoca que la solicitud es idéntica a otra anterior, presentada el 6 de enero de 2022. Si bien la materia es la misma, en la anterior solicitud se requerían los informes técnicos correspondientes a un periodo distinto de tiempo, de 1 de noviembre de 2021 a 6 de enero de 2022; mientras que la solicitud que está en el

origen de la reclamación que ahora se resuelve pide los informes a partir de la fecha de la anterior solicitud, es decir, de 6 de enero, hasta 19 de mayo, fecha de la segunda solicitud.

Este tipo de peticiones son frecuentes por parte de este reclamante, que las ha dirigido a numerosos ayuntamientos españoles, que deben hacer un importante esfuerzo para la puesta a disposición de la documentación. Es evidente que la información que se solicita es información pública, en la medida en que son informes elaborados por las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones legalmente reconocidas. Además, se trata de información que tiene que ver con un ámbito, el urbanismo, sobre el cual existe un evidente interés público en conocer que la actuación de las administraciones ha respetado la legalidad vigente. De igual modo, la jurisprudencia e instituciones públicas, como el Defensor del Pueblo, han insistido en la importancia de que exista transparencia en la actuación de las administraciones públicas en todo lo referido al urbanismo. Los informes solicitados por el reclamante entroncan directamente con la finalidad de la LTAIBG, expresada en su preámbulo, dado que su acceso permite conocer cómo se han tomado las decisiones públicas.

Este Consejo es consciente del gran volumen de actividad que supone el urbanismo para un ayuntamiento y la existencia de, como mínimo, cientos de expedientes tramitados con carácter anual. Por ese motivo, racionalizar una petición como la que es objeto de esta reclamación, reduciendo la información a suministrar, facilita la actuación del ayuntamiento y evita que se pueda paralizar su actividad en el caso de que se atienda aquélla.

Dado que la información solicitada tiene la consideración de información pública la denegación del acceso debe basarse únicamente en los límites y causas de inadmisión que señala la Ley, que además deben ser objeto de interpretación restrictiva. Así, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] *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*».

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 2. La aplicación

de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.”

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, y como ya se ha señalado anteriormente, 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 limita su petición, lo cual posibilita no entorpecer de manera excesiva la gestión municipal. La elección de los expedientes a proporcionar, hasta un máximo de 20 si se atiende la solicitud en los términos indicados por el ahora reclamante, corresponde al Ayuntamiento de Corral de Almaguer, de acuerdo con los criterios que mejor considere, sin que corresponda a este Consejo pronunciarse sobre ellos, como se le solicita. Esta elección no debe confundirse, a juicio de este Consejo, con una forma de actuación arbitraria. Sobre la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos el Tribunal Supremo en su Sentencia 1.234/2019, de 24 de septiembre, de su Sala Tercera, indicaba en su fundamento jurídico segundo que *“En la doctrina constitucional la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que consagra el artículo 9.3 CE, se vincula a que la medida adoptada, en este caso administrativa, responda a un resultado legítimo y razonable; un resultado que tenga una explicación racional, porque lo que carece de ella es siempre arbitrario (así, por todas, SSTC 49/2018, de 10 de mayo FJ 7 y 60/2010, de 7 de octubre, FJ 13)”*.

Por otro lado, la información puede y debe proporcionarse con la supresión de los datos de carácter personal que se encuentren en los informes. Esta supresión evitaría que otras personas pudieran verse afectadas por el acceso, en la medida en que no resultaría posible identificar sobre quién versan los informes y a qué viviendas o

inmuebles hacen referencia. El hecho de que se limite el número de informes a suministrar facilita la labor de supresión y anonimización de esos datos y disminuye la carga de trabajo a llevar a cabo.

A la vista de todo lo anteriormente expuesto, y en coherencia con otras resoluciones anteriores sobre idéntica materia, este Consejo considera que procede estimar la reclamación presentada.

En cualquier caso, si la cifra de informes indicada a suministrar fuera muy numerosa para el ayuntamiento, éste podrá determinar, con criterios de proporcionalidad y con la suficiente justificación, el número de informes técnicos y jurídicos correspondientes a expedientes urbanísticos del año 2022 que es razonable suministrar, de manera que no se comprometa la gestión de los servicios públicos que tiene encomendados.

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 treinta días hábiles al reclamante la siguiente documentación:

- Copia digital de los informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes de licencias urbanísticas desde el 7 de enero de 2022 hasta el 19 de mayo de 2022, en los términos descritos en el fundamento jurídico cuarto de esta resolución.

TERCERO: INSTAR al Ayuntamiento de Corral de Almaguer a que, en el mismo plazo máximo de treinta 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

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

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

RA CTBG
Número: 2023-0144 Fecha: 07/03/2023

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>