

# Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**N/REF:** RT 0878/2022 [Expte. 120-2022]

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ayuntamiento de Seseña (Toledo, Castilla-La Mancha).

**Información solicitada:** Informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes administrativos de licencias.

**Sentido de la resolución:** ESTIMATORIA.

**Plazo de ejecución:** 30 días hábiles.

RA CTBG  
Número: 2023-0576 Fecha: 27/06/2023

## I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, en fecha 23 de septiembre de 2022 el ahora reclamante solicitó al Ayuntamiento de Seseña, al amparo de la *Ley 19/2013<sup>1</sup>, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (en adelante, LTAIBG), la siguiente información para que le fuera proporcionada por vía electrónica:

*“Copia por este medio de los Informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes administrativos de licencias de obras, de uso, actividad y primera ocupación en el curso de 2021, hasta un límite de 5 expedientes por trimestre para no recargar la pesada tarea de los funcionarios encargados de llevar a buen fin la presente solicitud.”*

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

La solicitud tiene número de registro de entrada 15.830/2022.

2. Ante la falta de respuesta por parte de la administración, el solicitante interpone una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), a la que se da entrada el 21 de noviembre de 2022, con número de expediente RT/0878/2022.
3. El 16 enero de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General del Ayuntamiento de Seseña, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 1 de febrero de 2023 2022 el Ayuntamiento de Seseña contesta por medio de su Secretaria General, en los siguientes términos:

“(....)”

*PRIMERO.- Que el municipio de Seseña ha tenido un crecimiento poblacional desmesurado en las últimas décadas, así si analizan los datos del Instituto Nacional de Estadística, podrán comprobar como en el año 1.996 tenía una población de 3.597 habitantes, en el año 2.006 eran 12.097, en el año 2012 se pasó a 19.109 y que en la actualidad (1 de enero de 2.022) se ha publicado por el INE una población de 28.102 habitantes.*

*Que sin embargo, el personal público del Ayuntamiento no se ha visto incrementado en proporción al crecimiento desmesurado, así en el año 2012 (19.109 habitantes) existían 24 plazas de empleados públicos (Incluidos Secretario, Interventor, Técnicos, administrativos y auxiliares administrativos) que trabajan en el Ayuntamiento de Seseña de forma directa en los que se puede llamar funciones administrativas. Y en la actualidad son 27 puestos (28.102 habitantes).*

*El incremento de población ha supuesto un incremento de las funciones y servicios a desempeñar por el Ayuntamiento, lo que origina la imposibilidad material de poder llevar a cabo en los plazos legales los tramites administrativos en relación a la casi totalidad de las solicitudes o peticiones que nos formulan los administrados.*

*SEGUNDO.- Que la petición realizada por (...), no ha podido ser atendida hasta la fecha.*

*Que no obstante, les solicitamos tengan a bien indicarnos si lo que se está solicitando son:*

*20 informes técnicos y 20 informes jurídicos de expedientes de licencias de obras, otros 20 informes técnicos y 20 informes jurídicos de expedientes de licencia de*

actividad. Y otros 20 informes técnicos y 20 informes jurídicos de expedientes de primera ocupación, es decir 120 informes.

- O se están solicitando 20 informes técnicos y 20 informes jurídicos, relativos a expedientes de licencia de obras, de uso, actividad y primera ocupación, lo que supondrían 40 informes.

Así como, nos aclare qué son licencias de uso, puesto que se desconoce a qué se denominan licencias de uso.

TERCERO.- Que en el supuesto de solicitar 120 informes, consideramos que conforme a los criterios de interpretación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, donde se indica que: (...)

A la vista de cuanto antecede, se les solicita tengan a bien aclararnos:

- Cuántos informes técnicos y jurídicos nos está solicitando el (...).
- Que se amplie el plazo para poder atender a la solicitud requerida.
- Que en el caso de solicitar 120 informes sea desestimada la petición formulada por considerarla una solicitud abusiva.

## 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 Gobierno<sup>2</sup>, el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup> 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 LTAIBG<sup>4</sup>, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la

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

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

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

Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio<sup>5</sup> vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

3. La LTAIBG, en su artículo 12<sup>6</sup>, 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 de un organismo incluido en su ámbito de aplicación, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

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 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.

De acuerdo con el citado artículo 13 de la LTAIBG, cabe concluir que la información solicitada debe considerarse «*información pública*», puesto que obraría en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, el Ayuntamiento de Seseña, que dispondría de ella en el ejercicio de las competencias propias que en el ámbito urbanístico reconoce a los municipios el artículo 25<sup>7</sup> de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

4. Como se ha indicado en los antecedentes, el Ayuntamiento de Seseña considera que la solicitud que da origen a la reclamación contiene una petición indeterminada y que tiene carácter abusivo. En lo que afecta a la indeterminación del término “licencias de

---

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html)

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

<sup>7</sup> [boe.es - boe-A-1985-5392 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.](https://www.boe.es - boe-A-1985-5392 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.)

uso”, se admiten las alegaciones del ayuntamiento, quedando reducida la petición de información a los otros tres ítems de contenido urbanístico, los cuales contienen un elenco lo suficientemente variado, y que incluyen el sinónimo de “licencias de actividad”.

Por lo que respecta a la causa de inadmisión alegada, debe indicarse que, aunque la LTAIBG configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, este derecho puede verse limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En lo que respecta a la motivación de la solicitud, la LTAIBG dispone en su artículo 17.3 que no es necesario motivar la solicitud. No obstante, la motivación confesada por el solicitante servirá, en ocasiones, para ponderar la aplicación de los límites legales de acceso.

Sobre esta cuestión, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 , afirmaba que *“(...) Esa formulación amplía 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 ello deriva que la aplicación de una causa de inadmisión deba realizarse con carácter restrictivo, lo que implica que la administración que la considera concurrente lo justifique suficientemente.

Por lo que respecta a la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG y al supuesto carácter abusivo de la reclamación, en relación con el número de expedientes del muestreo, 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.

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:

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.

Analizado el carácter abusivo según el criterio de este Consejo y la jurisprudencia este Consejo desea realizar una serie de precisiones antes de pronunciarse sobre esta cuestión.

En primer lugar, la información solicitada por el ahora reclamante 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.

En segundo lugar, 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 actividad del ayuntamiento y evita que se pueda paralizar su actividad en el caso de que se atienda aquélla.

En relación con el carácter abusivo de la solicitud a la vista de lo argumentado por el ayuntamiento este Consejo no considera que la solicitud que da origen a esta reclamación tenga tal carácter, por las razones que a continuación se exponen.

Primero, porque la puesta a disposición del reclamante de la documentación solicitada en los términos por él indicados, en principio no debe de suponer, sin menospreciar el trabajo que lleva su preparación, una paralización del *“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. Tampoco se aprecia, ni se ha justificado suficientemente por el ayuntamiento, que la solicitud suponga un riesgo para los derechos de terceros, ni que sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Segundo, y como ya se ha indicado, 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.

A la vista de todo lo anteriormente razonado, no concurriendo la causa de inadmisión alegada, este Consejo considera que procede estimar la reclamación presentada.

5. Sentado lo anterior, deben analizarse las dificultades que expresa el ayuntamiento para poner a disposición del reclamante la documentación solicitada. En ese sentido y en cuanto a la cifra concreta solicitada por el reclamante de informes, este Consejo considera que para atender la solicitud en sus términos se deben proporcionar cinco informes técnicos y jurídicos de expedientes urbanísticos por trimestre, es decir, hasta un total de 40 informes. Si esta cifra fuera igualmente excesiva para el ayuntamiento, éste deberá determinar, con criterios de proporcionalidad y con la suficiente justificación, el número de informes técnicos y jurídicos que es razonable suministrar, de manera que no se comprometa la gestión de los servicios públicos que tiene encomendados.

Para facilitar el cumplimiento de esta resolución se concede un plazo amplio de tiempo, 30 días hábiles, para que se pueda poner a disposición del reclamante la información solicitada de manera que no se comprometa la gestión de los servicios

públicos que tiene encomendados el ayuntamiento. Se deberán disociar los datos de carácter personal, conforme al artículo 15.4 de la LTAIBG.

### III. RESOLUCIÓN

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada frente al Ayuntamiento de Seseña.

**SEGUNDO: INSTAR** al Ayuntamiento de Seseña a que, en el plazo máximo de treinta días hábiles, facilite al reclamante la siguiente documentación, solicitada como muestreo:

- Copia de los informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes de otorgamiento de licencias de obra, de actividad y de primera ocupación en 2021, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 5.

**TERCERO: INSTAR** al Ayuntamiento de Seseña 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 gobierno<sup>8</sup>, 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<sup>9</sup>.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>10</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

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

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

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

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG  
Número: 2023-0576 Fecha: 27/06/2023