

Resolución RT 6/2022

N/REF: Resolución RT 6/2022

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Trijueque (Guadalajara).

Información solicitada: Informes técnicos y jurídicos expedientes licencias de obras y de actividad

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 30 días hábiles

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, en fecha 3 de diciembre de 2021 el reclamante solicitó al Ayuntamiento de Trijueque 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:

“Copia digital de los informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes urbanísticos de licencias en los años 2018, 2019 y 2020, hasta un máximo de 10 por cada año al efecto de no interferir en la actividad ordinaria de esta entidad”.

2. Ante la ausencia de respuesta a su solicitud, el solicitante presentó, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) a la que se da entrada el 12 de enero de 2022.

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 12 de enero de 2022 el CTBG remitió el expediente a la Secretaría General del Ayuntamiento de Trijueque al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas. El 4 de febrero de 2022 se recibe contestación por parte del ayuntamiento, cuyo contenido se recoge a continuación:

“ÚNICA.-

Es cierto que consta a esta Entidad Local la presentación del escrito referenciado, y es igualmente cierto que al día de la fecha no se ha dado respuesta al mismo.

En todo caso, se trata de una petición genérica y no individualizada, ya que se solicita nada más y nada menos que se aporten la totalidad de informes técnicos y jurídicos emitidos durante tres años.

Este tipo de peticiones no vienen amparadas por la Ley, razón por la que el reclamante no ostenta derecho a acceder a dicha información en los términos solicitados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y 31.1 e) de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. Ambas normas no vienen sino a recoger los términos del ya derogado art. 37.7 de la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJ-PAC, donde expresamente se recoge que el derecho de acceso por los particulares no debía afectar a la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiendo, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desean consultar, sin haber formulado una solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. La jurisprudencia es además unánime en este sentido al día de la fecha.

Tal afectación al funcionamiento de los servicios se acentúa además en el caso de Ayuntamientos de pequeñas dimensiones como Trijueque, en el que contamos con escasos recursos de personal, lo que hace que atender este tipo de peticiones si base legal ni fundamento redunde aún más en perjuicio de la prestación de los servicios municipales. (...)”

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 Gobierno³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG se

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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. 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 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.

La documentación solicitada en el caso de esta reclamación se refiere a información sobre unos informes técnicos y jurídicos correspondientes a la concesión de licencias urbanísticas de los años 2018 a 2020. 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 7/1985⁷, 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 Trijueque ha presentado alegaciones en las que expone que la solicitud tiene la consideración de abusiva, de acuerdo con el artículo 18.1 e)⁸ 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

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>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

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:

- 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.

Recientemente, los tribunales de justicia han dictado una nueva sentencia, en relación con una solicitud del mismo reclamante frente a otro ayuntamiento de la provincia de Guadalajara. En la Sentencia 33/2021, de 4 de marzo, el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 11 resolvió 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”.

Realizada esta exposición sobre el carácter abusivo de una solicitud de derecho de acceso a la información pública resulta necesario mencionar que este Consejo ha considerado que en muchas reclamaciones de este reclamante se daban las condiciones para estimar la presencia de esta causa de inadmisión. Sin embargo, en esta ocasión se considera que no resulta suficientemente probado que se pueda considerar como abusiva la solicitud que da origen a esta reclamación. En primer lugar, y salvo error de este Consejo, no consta que el reclamante haya presentado multitud de solicitudes al Ayuntamiento de Trijueque, que comprometa la

gestión ordinaria de los servicios públicos que presta; de hecho, no le consta a este Consejo la existencia de reclamaciones anteriores al año 2022 frente a ese ayuntamiento. En segundo lugar, la solicitud no tiene un carácter indiscriminado, como ha sucedido en otros casos, sino que se solicita información sobre tres años concretos y hasta un máximo de diez expedientes por año. En tercer lugar, se pide información sobre informes emitidos con motivo de la concesión de licencias urbanísticas, lo cual permite la necesaria rendición de cuentas a los poderes públicos del ejercicio de su actividad. Por todas estas razones, este Consejo no considera que la solicitud pueda catalogarse como abusiva como indica el ayuntamiento en sus alegaciones.

En cualquier caso, si esa cifra de diez expedientes urbanísticos fuera excesiva para el ayuntamiento, éste deberá determinar, con criterios de proporcionalidad y con la suficiente justificación, el número de informes técnicos y jurídicos correspondientes a expedientes urbanísticos de los años 2018, 2019 y 2020 que es razonable suministrar, de manera que no se comprometa la gestión de los servicios públicos que tiene encomendados.

Por todo lo anteriormente expresado, dado que la documentación solicitada tiene la condición de información pública 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 constituir su objeto información pública en virtud de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

SEGUNDO: INSTAR al Ayuntamiento de Trijueque a que, en el plazo máximo de treinta días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Copia digital de los informes técnicos y jurídicos de los años 2018, 2019 y 2020, correspondientes a los expedientes urbanísticos en que son obligatorios, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 5 de esta resolución.

TERCERO: INSTAR al Ayuntamiento de Trijueque 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*⁹, 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*¹⁰.

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*¹¹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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>