

Resolución RT 1036/2021

N/REF: RT 1036/2021

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Muduex (Guadalajara).

Información solicitada: Plenos municipales celebrados durante los años 2019, 2020 y 2021

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, la 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 24 de agosto de 2021 la siguiente información:

“Habiendo observado que este Ayuntamiento no tiene publicadas las actas de los plenos municipales en el Portal de Transparencia según se establece en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Solicito se me remita copia de las mismas correspondientes a los plenos celebrados durante los años 2019, 2020 y 2021, a la mayor brevedad posible”.

2. Ante la ausencia de respuesta a su solicitud, la reclamante presentó mediante escrito al que se da entrada el 2 de noviembre de 2021, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 ² 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 3 de noviembre de 2021 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Secretaría General del Ayuntamiento de Muduex, al objeto de que pudieran presentarse las alegaciones que se considerasen oportunas. El 24 de noviembre se recibe escrito de alegaciones, cuyo contenido es el siguiente:

“1º) No existe en el ordenamiento jurídico español ninguna norma de rango legal o reglamentaria, ni se ha aprobado norma reglamentaria alguna por parte del Ayuntamiento de Muduex, que establezca la obligación de las entidades locales de publicar en el Portal de Transparencia las actas de las sesiones plenarias.

La publicidad de los acuerdos plenarios aparece establecido en el artículo 81.1,g) del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF, en adelante), en el que se dispone la publicación de los acuerdos en el Tablón de edictos de la entidad local.

En este sentido, se han pronunciado, entre otros, el Consejo de Transparencia de Aragón en su Informe 2/2018, de 29 de octubre.

2º) Dado que la publicidad de los acuerdos del órgano plenario de la Entidad local se ha llevado a cabo mediante su publicación en el Tablón de edictos del Ayuntamiento, se considera que la reclamante ha podido acceder al contenido de los mismo de conformidad con lo establecido en el artículo 81 ROF, por lo que resulta redundante su solicitud de acceso a tal información.

3º) Por otra parte, el contenido de las actas del Pleno municipal, contienen habitualmente información de carácter personal, por lo que resulta preciso llevar a cabo labores de disociación de estos datos para que el texto íntegro de las mismas pueda ser facilitado a un tercero. Ha de considerarse que este Ayuntamiento sólo tiene en plantilla a un funcionario, Secretario-Interventor, cuyo puesto es compartido a su vez por otros dos ayuntamientos de la zona. Por lo que la labor de disociación de estos datos, de una forma tan extensa, referida a la facilitación de copia de las actas del órgano plenario, de nada menos que tres años, excede con creces lo exigible dentro de las labores ordinarias del puesto de trabajo; por lo que tal solicitud no es acorde con los medios materiales y personales de los que dispone esta Administración. Por todo esto, se considera que la solicitud de la reclamante ha de considerarse abusiva en base a los propios criterios establecidos por ese CTBG, en su Criterio Interpretativo CI/003/2016:

(.....)

En el caso que nos ocupa, se entiende que la labor de disociación de los datos de carácter personal protegidos, que se hallan insertos en las actas del Pleno municipal, de tres

anualidades, dados los recursos materiales y personales de los que dispone esta Administración, obligaría 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”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento 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 Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ 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. 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”.

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

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/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

4. La información solicitada por la reclamante se refiere a las actas de los plenos celebrados en el ayuntamiento. 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.

Como se ha indicado en los antecedentes, el Ayuntamiento de Muduex afirma que no *“existe en el ordenamiento jurídico español ninguna norma de rango legal o reglamentaria, ni se ha aprobado norma reglamentaria alguna por parte del Ayuntamiento de Muduex, que establezca la obligación de las entidades locales de publicar en el Portal de Transparencia las actas de las sesiones plenarias”*. En relación con esa aseveración debe indicarse que la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés del Principado de Asturias, establece en su artículo 6, referido a Información institucional, organizativa y de planificación, apartado 6 que *“Las entidades locales publicarán, además, las actas de las sesiones plenarias, respetando la normativa de régimen local”*.

Asimismo, con respecto a las actas de los órganos de un ayuntamiento debe indicarse que la Ley 7/1985, de 2 de abril, las menciona en varias ocasiones. Por ejemplo el artículo 122, referido a la organización del pleno, recoge en su apartado 5 lo siguiente:

5. Corresponderá al secretario general del Pleno, que lo será también de las comisiones, las siguientes funciones:

a) La redacción y custodia de las actas, así como la supervisión y autorización de las mismas, con el visto bueno del Presidente del Pleno.

Más menciones a las actas se recogen en el artículo 126⁷, si bien en ese caso referido a las actas de la junta de gobierno local.

Sobre las actas de los órganos colegiados, y el Pleno y otros órganos de un ayuntamiento tienen ese carácter colegiado, se debe recordar lo que al respecto dispone la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público⁸. El artículo 18⁹ de esta norma regula las actas, con indicación de que *“de cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el Secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados”*. Asimismo, el apartado 2 del artículo establece:

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392#a126>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566#a18>

“El acta de cada sesión podrá aprobarse en la misma reunión o en la inmediata siguiente. El Secretario elaborará el acta con el visto bueno del Presidente y lo remitirá a través de medios electrónicos, a los miembros del órgano colegiado, quienes podrán manifestar por los mismos medios su conformidad o reparos al texto, a efectos de su aprobación, considerándose, en caso afirmativo, aprobada en la misma reunión”.

El acceso a las actas de órganos colegiados ha sido considerado por esta Autoridad Administrativa Independiente como un supuesto de “información pública” susceptible de configurarse como objeto del derecho de acceso. En este sentido, la doctrina sobre el particular se encuentra sistematizada en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2021, dictada en recurso de casación nº 1866/2020, que fija, en sentido afirmativo, la doctrina casacional respecto a si el derecho de acceso a la información pública permite acceder al contenido tanto de las actas de reuniones como de los acuerdos adoptados por órganos colegiados.

5. Realizadas las anteriores precisiones, debe señalarse que el ayuntamiento en sus alegaciones indica que atender la solicitud que da origen a esta reclamación *“obligaría 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”*, es decir, que concurre la causa de inadmisión dispuesta en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG¹⁰.

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).

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

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”.*

Con respecto a lo afirmado anteriormente, resultan clarificadoras las apreciaciones del Ayuntamiento de Muduex en relación con los recursos humanos y materiales de los que dispone para atender el objeto de esta reclamación.

En virtud de todo ello, se entiende que se dan las circunstancias citadas por los Tribunales de Justicia y por el Criterio Interpretativo de este Consejo para considerar que atender la solicitud de la reclamante requeriría un tratamiento que 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. En consecuencia, a juicio de este Consejo, procede desestimar la reclamación planteada.

No obstante, este Consejo debe insistir en el carácter de información pública de las actas del pleno de un ayuntamiento, y la conveniencia de que éstas se encuentren publicadas en el portal de transparencia del ayuntamiento o, por lo menos, estén disponibles para cualquier persona que las solicite. Por este motivo, se sugiere que, de acuerdo con los medios del ayuntamiento, se vayan incorporando las actas a formatos electrónicos a medida que se aprueben para que estén disponibles y se pueda permitir su acceso a ellas para quien así lo desee en un futuro.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada, por concurrir la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

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 Gobierno¹¹, la Reclamación prevista en

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

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 Públicas¹².

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-Administrativa¹³.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>