

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: RT 0932/2022 [Expte. 115-2023]

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Diputación Provincial de Toledo.

Información solicitada: Control interno presupuestario.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, en fecha 8 de noviembre de 2022 el ahora reclamante solicitó la Diputación Provincial de Toledo, al amparo de la *Ley 19/2013¹, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“Copia por este medio de los informes de los Órganos de Control Interno aportados a las liquidaciones presupuestarias correspondientes a los ejercicios 2015 a 2021 ambos incluidos.”

Junto con la solicitud se adjuntaba un documento sobre licencias urbanísticas concedidas a una tercera persona; documento de contenido ajeno al de la solicitud presentada.

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

2. Disconforme con la resolución recibida, el solicitante interpone una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), a la que se da entrada el 22 de noviembre de 2022, con número de expediente RT/0932/2022.

La resolución recaída, Decreto de la Presidencia de 18 de noviembre de 2022, dispone lo siguiente:

“(…) Visto el informe de Secretaría de fecha 15 de noviembre que indica que la solicitud en principio no reúne todos los requisitos previstos en la ley, no aporta solicitud como tal firmada, anexa documentación que nada tiene que ver con la petición, y en cada petición pide una cosa diferente, circunstancias que ya se le indicaron que debía corregir y que no ha hecho.

La información que solicita, puede ser considerada repetitiva y abusiva en los términos que prevé la ley.

Considerando que la continua presentación de solicitudes genera mayor trabajo del ya existente en la Secretaría General que se ve obligada a contestar constantemente lo mismo, escrito tras escrito.

Por todo lo anterior, en virtud de las facultades que tengo conferidas RESUELVO:

PRIMERO.- Vista la solicitud planteada por (...) relativa a la solicitud del Plan estratégico de subvenciones y copia los informes de órgano de control interno de las liquidaciones del 2015 al 2021, no procede la concesión de lo solicitado en cuanto la petición no se ha presentado en la debida forma, adolece de los mismos vicios y se adjuntan documentos que no tienen nada que ver con la petición planteada, además de ser reiterativa y abusiva, no se ajusta a lo que la ley de transparencia considera de obligada publicación. (...).”

Posteriormente reprodujo dicha reclamación en 13 de diciembre de 2022, mediante presentación por sede electrónica, con la misma referencia de solicitud de información (Número de registro de solicitud de la Diputación: 202299900012806), y por lo tanto contra la misma resolución de denegación, aunque se admitió a trámite como nueva reclamación porque se dirigió contra el Ayuntamiento de Toledo, por error del administrado (Expediente de sede electrónica 158/2022).

3. El 20 de enero de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Diputación Provincial de Toledo, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 30 de enero de 2023 se recibe envío por parte de la Secretaria de la Diputación, el cual contiene un informe interno, previo a la resolución, que dispone lo siguiente:

“(…) Vista la nueva solicitud presentada por (…) de fecha 8/11/2022, con registro de entrada número 202299900012806, le informo de lo siguiente:

Con fecha 25/08/2022 presentó solicitud de información sobre planes Estratégicos de subvenciones aprobados por esta Diputación desde el 2015 así como relación de subvenciones concedidas al respecto. (…) A esa petición le fue contestada con fecha 15/09/2022 dándole acceso a los datos solicitados.

Con posterioridad en octubre se presenta nueva petición (…) solicitando lo mismo de la primera añadiendo todas subvenciones abonadas desde el 2015, con copia del mayor de Gastos, a ese escrito se le remite email desde esta Secretaría General advirtiéndole que la forma de presentar dichas solicitudes no es la correcta y que le rogamos que lo replantee pidiendo en un único escrito toda la información que necesita excluyendo la que ya se le facilitó , que se replantee su consulta en términos formales y con un escrito debidamente firmado por usted.

Nuevamente, con fecha 8/11/2022 presenta nuevo escrito, esta vez solicitando en el expone y solicita los informes de órgano de control interno de las liquidaciones del 2015 al 2021. (...)”

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,

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>

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.*»

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*», en la medida en que obre en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, la Diputación Provincial de Toledo, quien dispondría de ella en el ejercicio de las competencias que le corresponden según la legislación vigente.

4. Como se ha indicado en los antecedentes, la solicitud ha sido denegada por ser considerada abusiva, conforme al 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.

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-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

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”.

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). En este punto, resultan clarificadoras las apreciaciones de la Diputación Provincial de Toledo, en relación con las pautas de actuación del reclamante.

Vistas las alegaciones y el expediente, procede desestimar la reclamación planteada, confirmando la resolución recurrida, en la medida en que el interesado ha seguido planteando solicitudes de información ante la Diputación de Toledo, en lugar de atender los requerimientos de aclaración y subsanación de las solicitudes originarias, colapsando de este modo los servicios públicos. Incluso plantea la reclamación duplicada ante el Consejo, induciendo a confusión a éste, pues en la segunda ocasión la dirige contra el Ayuntamiento de Toledo, produciendo la duplicación de expedientes y trámites.

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 la solicitud del reclamante participa de la condición de abusiva y es contraria al ordenamiento jurídico, puesto que puede entenderse incluida en el concepto de abuso de derecho, y requiere un tratamiento que obliga 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 por concurrir la causa de inadmisión de la solicitud 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

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la Diputación Provincial de Toledo.

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,

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>

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-administrativa¹⁰.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG
Número: 2023-0638 Fecha: 10/07/2023

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