



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución RT 0082/2020

N/REF: RT 0082/2020

Fecha: La de la firma

Reclamante [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Paracuellos del Jarama. (Madrid)

Información solicitada: Información expedientes urbanísticos desde el año 2010.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante 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 31 de diciembre de 2019 la siguiente información:

“1) Copia digital de los expedientes administrativos urbanísticos, incoados desde 1 de enero de 2010, en los que a) el informe técnico preceptivo para otorgar licencia de obra los haya realizado un técnico que no haya sido funcionario de carrera o funcionario interino y b) la inspección urbanística obligatoria y el informe técnico preceptivo correspondiente los haya realizado un técnico que no haya sido funcionario de carrera o en su defecto funcionario interino.

2) Copia digital de los expedientes de disciplina urbanística, incoados desde 1 de enero de 2010, a los que se hayan aportado informes o inspecciones de no funcionarios. También, de aquellos en los que el órgano instructor no haya sido funcionario.

3) Copia digital de las Acciones Públicas urbanística presentadas, desde 1 de enero de 2010, a este Ayuntamiento y copia de los expedientes incoados al tenor de las mismas.”.

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

2. Al no estar conforme con la respuesta, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 28 de enero de 2020, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
3. Con fecha 5 de febrero de 2020 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al Secretario General del Ayuntamiento de Paracuellos del Jarama, al objeto de que pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Con fecha 26 de febrero de 2020 se reciben las alegaciones que indican:

“SEGUNDA.- Una vez instruido el procedimiento, mediante resolución de la Alcaldía de fecha 23 de enero de 2020 se acordó denegar dicho acceso al reputar la solicitud manifiestamente desproporcionada y abusiva y disconforme con el objeto y la finalidad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

TERCERA.- De acuerdo con la información suministrada por el Departamento de Urbanismo de este Ayuntamiento y dada la naturaleza del vínculo de los empleados públicos al servicio de esta entidad que informaron los citados expedientes, alcanza a la totalidad de los instruidos en el Departamento Municipal de Urbanismo durante los diez años que solicita y que alcanzaría a los siguientes, resumidos por número y naturaleza y obrantes en el archivo histórico de esta Entidad, conforme al soporte físico y/o digital en el que constan:

- *Intervención y control de actos de uso del suelo, construcción y edificación: Papel. 4.250 expedientes.*
- *Gestión urbanística: Papel. 81 expedientes.*
- *Intervención o control de actos de uso del suelo, construcción y edificación: obra mayor: Electrónico. 96 expedientes.*
- *Intervención o control de actos de uso del suelo, construcción y edificación: obra menor: Electrónico. 493 expedientes.*
- *Intervención o control de actos de uso del suelo, construcción y edificación: licencia de primera ocupación: Electrónico. 57 expedientes.*
- *Gestión urbanística: Electrónico. 11 expedientes.*

CUARTA.- Este Ayuntamiento no niega el principio de acceso universal a la información, que se materializa en un derecho subjetivo del ciudadano a tal acceso, sin tomar en consideración su condición de interesado, ello no puede comportar sin embargo un acceso ilimitado, y en ese sentido la Ley de transparencia dispone, como no podría ser de otro modo, la existencia de determinados límites materiales al acceso, previstas en los artículos 14, 15 y 16 de la norma.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>



Uno de los límites materiales, en relación a la consulta planteada, es la protección de datos de carácter personal (artículo 15 LT) (...)

Esto significa que tanto si se le facilita copia de los expedientes administrativos urbanísticos y de los expedientes de disciplina urbanística como información sobre las mismas, si contienen referencias nominativas e identificativas de los afectados, habrá que proceder a la disociación de los datos de carácter personal con su omisión, tachadura, espacios en blanco u otra fórmula que permita la protección personal del afectado y no deslegitime el derecho de los ciudadanos al acceso al contenido del expediente y a los acuerdos adoptados por los órganos Municipales, lo que, dado el volumen de expedientes afectados por la solicitud del interesado representaría una labor desmesurada que, dado los efectivos de personal de que dispone esta Entidad, supondría para, por ejemplo, la sola tarea de pseudoanonimizar o directamente anonimizar los expedientes afectados, que supondría una evidente paralización de la actividad corriente de los departamentos y áreas afectados (Urbanismo, Secretaría-Transparencia, Protección de Datos), en detrimento del impulso y gestión del resto de los asuntos municipales.

QUINTO.- Si bien en principio el solicitante tendría derecho de acceso conforme al artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de este Ayuntamiento y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, el acceso a dicha información no se halla por el contrario exento de límites. Así el artículo 18, apartado 1, de la Ley de Transparencia consagra como causa de inadmisión las solicitudes que «tengan un carácter abusivo o no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley». En aplicación de esta contención a las prácticas abusivas e indiscriminadas de la que, a nuestro juicio, adolece la solicitud formulada por D. Fernando Jabonero Orasio, la resolución de la Alcaldía denegatoria del acceso se justifica y resulta proporcionada al objeto y finalidad de la protección que se señalará en el fundamento sexto de estas alegaciones.

SEXO.- El acceso a la información masiva solicitada por el interesado supone un trabajo y dedicación de medios públicos de este Ayuntamiento que «no viene justificado por el objeto y finalidad de protección, ni resulta proporcionado. Tampoco se ha perfilado suficientemente un interés público o privado superior que justifique el acceso», como así se pronuncia el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, en su Sentencia 448/2019 de 6 Nov. 2019 (Rec. 12/2019) en un recurso formulado en aplicación de la Ley de Transparencia. A mayor abundamiento, el derecho individual y privado de un apersona ajenas completamente a los procedimientos y expedientes urbanísticos gestionado den esta Entidad, sin ningún vínculo aparente con este Municipio, sin acreditar tampoco un interés público y privado superior que justifique el acceso habida cuenta del volumen y

alcance de la documentación interesada y, lo que resulta aún menos admisible desde la óptica de los principios de economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales, así como de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, « a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate » (Sentencia de 30 de mayo de 2019 de la Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 7ª, de la Audiencia Nacional, Rec. 1/2019).

SÉPTIMO.- Asimismo y por último debe tenerse en cuenta que la denegación del acceso ha tenido en cuenta la evidente inconcurrencia por parte de la solicitud del interesado de los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho como exige la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid en su artículo 33.”.

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. 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*”. A estos efectos, su artículo 12⁶ reconoce el

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

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

derecho de todas las personas a acceder a la “*información pública*”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución⁷ y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG⁸ se 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”.

En función de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

4. En el presente caso la información solicitada debe considerarse como información pública, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, el Ayuntamiento de Paracuellos del Jarama, que dispone de ella en el ejercicio de las funciones que tiene legalmente reconocidas. No obstante, el ayuntamiento alega la concurrencia de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 e)⁹ de la LTAIBG, referido a solicitudes de “*carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia*” de esa Ley, para no facilitar la información solicitada

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).

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

⁹ <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/3/2016¹⁰, 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

¹⁰ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

— *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). En este punto, resultan clarificadoras las apreciaciones del Ayuntamiento de Paracuellos del Jarama antes reseñadas en relación con otras solicitudes presentadas por el reclamante similares a las que son objeto de esta resolución.

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 las solicitudes del reclamante participan de la condición de abusivas y son contrarias al ordenamiento jurídico, puesto que pueden entenderse incluidas en el concepto de abuso de derecho, y requieren 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.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada, al apreciar la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013 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 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

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

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>



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda