

Resolución RT 0460/2020

N/REF: RT 0460/2020

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Cifuentes (Guadalajara).

Información solicitada: Información expedientes contratación letrados y procuradores desde 2011. Relación de procedimientos judiciales del Ayuntamiento y expedientes de contratación de personas que hayan informado expedientes urbanísticos desde 2011.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA parcial.

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 6 de marzo de 2020 la siguiente información:

“Copia digital de los expedientes de contratación de letrados y procuradores desde 1 de enero de 2011. Relación, en formato digital, de los procedimientos judiciales del Ayuntamiento desde 1 de enero de 2011. Alternativamente, copia de los procedimientos. Copia digital de los expedientes de contratación de personas que hayan informado expedientes urbanísticos o inspeccionado obras desde 1 de enero de 2011. Relación, en formato digital, de los expedientes urbanísticos en los que hayan informado o inspeccionado personas NO FUNCIONARIAS desde 1 de enero de 2011.”

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

2. Al no recibir respuesta, el reclamante presentó, mediante escrito de fecha 19 de agosto 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 20 de agosto de 2020 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al Director de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y a la Secretaría general del Ayuntamiento de Cifuentes, al objeto de que pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Con fecha 11 de septiembre de 2020 se reciben las alegaciones que indican:

“(…) Vista la solicitud formulada por ██████████, con DNI ██████████, en fecha 6 de marzo de 2020, 2020-E-RE-30 en relación con la obtención de copia digital de los expedientes de contratación de letrados y procuradores desde 1 de enero de 2011, relación de los procedimientos judiciales desde 1 de enero de 2011 en formato digital Alternativamente, copia digital de los expedientes de contratación de personas que hayan informado expedientes urbanísticos o inspeccionado obras desde 1 de enero de 2011. Relación, en formato digital, de los expedientes urbanísticos en los que hayan informado o inspeccionado personas no funcionarias desde 1 de enero de 2011.

La solicitud no sólo es genérica sino absolutamente desproporcionada, dado que implica la revisión de una ingente cantidad de documentación, la cual no se encuentra digitalizada, aun cuando este sea un requerimiento del solicitante para la expedición de las copias que solicita, encontrándose en formato papel hasta comienzos del año 2018.

Ello conlleva la revisión del archivo municipal con la pretensión de encontrar documentación desde el año 2011, lo que supondría destinar una persona del escaso personal municipal sólo para ese cometido, destinándose así los medios públicos al cumplimiento de un requerimiento excesivo en claro detrimento del servicio público al que están destinados, en un Ayuntamiento cuyos medios personales y materiales son cuando menos escasos.

Toda la información solicitada contiene datos personales que deben ser expurgados de cualquier copia que se facilite, suponiendo ello una carga absolutamente in

Tal y como declara la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la solicitud debe ser individualizada en el caso de que se le deba facilitar copias de la documentación, dado que el derecho a obtener copias y certificaciones de los actos Municipales invierte la carga de trabajo en perjuicio del funcionario, de modo que el funcionamiento normal de la actividad administrativa puede perjudicarse innecesariamente si los ciudadanos no hacen un ejercicio de precisión sobre lo que demandan.

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

En el caso de solicitudes genéricas el artículo 19.2 de la Ley de Transparencia dispone que cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

Por último el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno declara que las solicitudes se inadmitirán a trámite por las siguientes causas y con arreglo a las siguientes reglas:

e) Por ser manifiestamente repetitivas o tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley.

Esta Alcaldía, visto el informe denegatorio de fecha 11 de septiembre de 2020, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18 de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la PROPUESTA DE RESOLUCION de esta Secretaría es la siguiente:

PRIMERO.- Denegar la petición de copia digitalizada presentada por [REDACTED], con DNI [REDACTED] de los expedientes de contratación de letrados y procuradores desde 1 de enero de 2011, relación de los procedimientos judiciales desde 1 de enero de 2011 en formato digital Alternativamente, copia digital de los expedientes de contratación de personas que hayan informado expedientes urbanísticos o inspeccionado obras desde 1 de enero de 2011. Relación, en formato digital, de los expedientes urbanísticos en los que hayan informado o inspeccionado personas no funcionarias desde 1 de enero de 2011.

Denegación fundamentada en “tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley”.

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.

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

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. 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 Cifuentes, 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)⁶ 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.

La información solicitada afecta a dos materias, como son la contratación administrativa y el urbanismo.

4. Por lo que respecta a la contratación administrativa y a la publicidad de los contratos celebrados por administraciones públicas, con repercusión, por tanto, en presupuestos públicos, conviene recordar que, según dispone el artículo 5.1⁷ de la LTAIBG, desde el 10 de diciembre de 2015 las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales están obligadas a publicar “*de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública*”. De acuerdo con esta premisa, la letra a) del artículo 8.1 de la LTAIBG prevé que las administraciones “*deberán hacer pública, como mínimo*”, a través de alguno de los medios previstos en el artículo 5.4⁸ de la LTAIBG, “*la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación*”, especificándose en la materia que ahora interesa lo siguiente:

“a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán

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](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal%20transparencia/informacion%20econ%20pres%20esta/convenios/conveniosCCAA.html)

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a5>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a5>

objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público”.

Por otra parte, en el ámbito contractual, el artículo 63⁹ de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, dispone que *“en el caso de la información relativa a los contratos, deberá publicarse al menos la siguiente información:*

a) La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente.

b) El objeto detallado del contrato, su duración, el presupuesto base de licitación y el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido.

c) Los anuncios de información previa, de convocatoria de las licitaciones, de adjudicación y de formalización de los contratos, los anuncios de modificación y su justificación, los anuncios de concursos de proyectos y de resultados de concursos de proyectos, con las excepciones establecidas en las normas de los negociados sin publicidad.

d) Los medios a través de los que, en su caso, se ha publicitado el contrato y los enlaces a esas publicaciones.

e) El número e identidad de los licitadores participantes en el procedimiento, así como todas las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de adjudicación o, en el caso de no actuar la mesa, las resoluciones del servicio u órgano de contratación correspondiente, el informe de valoración de los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor de cada una de las ofertas, en su caso, los informes sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad a que se refiere el artículo 149.4 y, en todo caso, la resolución de adjudicación del contrato.

Igualmente serán objeto de publicación en el perfil de contratante la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato, el desistimiento del procedimiento de adjudicación, la

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902&p=20190209&tn=1#a6-5>

declaración de desierto, así como la interposición de recursos y la eventual suspensión de los contratos con motivo de la interposición de recursos”.

Por tanto, se trata de información que debe ser objeto de publicidad, ya sea en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento –en virtud de la LTAIBG- o en el Perfil de Contratante –de acuerdo con la Ley 9/2017-.

Buena parte de la información solicitada es anterior, 1 de enero de 2011, a la entrada en vigor de la LTAIBG para las entidades locales, 10 de diciembre de 2015. En este sentido el ayuntamiento argumenta que la gestión documental electrónica está implantada desde principios de 2018 y que los documentos anteriores a esa fecha están disponibles únicamente en papel.

En sus alegaciones, el Ayuntamiento de Cifuentes, argumenta como causa de inadmisión el carácter repetitivo y abusivo de la solicitud del reclamante y la ausencia de medios personales para atenderla. Este Consejo es consciente de la carestía de medios personales y materiales de muchos ayuntamientos españoles, especialmente de aquéllos de menor población. El derecho de acceso a la información pública no puede suponer la paralización de los servicios públicos de una entidad local, como argumenta el Ayuntamiento de Cifuentes y como señaló este organismo en su criterio interpretativo CI/3/2016, de 14 de julio. En éste se señalaba que una solicitud se puede entender abusiva 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”.*

Expedientes como los que solicita el reclamante en esta reclamación, referidos a la contratación de letrado y procurador y de personal de un ayuntamiento, no son tan numerosos como los de otras materias que son competencia de un ayuntamiento, como puedan ser obras o urbanismo. A este hecho hay que unir lo afirmado por el ayuntamiento, como se ha indicado anteriormente, en el sentido de que la gestión documental electrónica está implantada desde 2018. Todo ello implica que, a juicio de este Consejo, proporcionar la información solicitada desde esa fecha hasta la actualidad resulta relativamente asumible y no compromete la gestión de los servicios públicos que presta, como sí sucedería en el caso de recopilar y proporcionar la documentación anterior a 2018.

En consecuencia, procede estimar en ese punto concreto la reclamación e instar al Ayuntamiento de Cifuentes a que facilite los datos sobre los expedientes de contratación de abogado y procurador celebrados en 2018 y 2019 y de personal del ayuntamiento. Asimismo, el ayuntamiento deberá proporcionar información sobre los procedimientos judiciales que hayan tenido lugar en esos mismos dos años. No obstante, antes de conceder acceso a esta

documentación deben anonimizarse los datos de carácter personal, en el sentido que expresa el artículo 15.4¹⁰ de la LTAIBG.

5. En cuanto a la información solicitada que corresponde al ámbito urbanístico, debe tenerse en cuenta que los expedientes de esta naturaleza sí que suelen suponer un número elevado en la actividad de un ayuntamiento, hasta el punto de que puedan superar anualmente la centena de expedientes. Por esta circunstancia, resulta necesario analizar el carácter abusivo que el Ayuntamiento de Cifuentes argumenta en relación con la solicitud que da origen a esta reclamación.

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).

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/3/2016¹¹, 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

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

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.

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 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, en relación con la información urbanística requerida, 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 en ese punto concreto.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente 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 Cifuentes a que, en el plazo máximo de treinta días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Copia digital de los expedientes de contratación de letrados y procuradores correspondientes a los años 2018 y 2019.
- Relación de los procedimientos judiciales del Ayuntamiento correspondientes a los años 2018 y 2019.
- Copia digital de los expedientes de contratación de personas que hayan informado expedientes urbanísticos o inspeccionado obras en 2018 y 2019.

TERCERO: INSTAR al Ayuntamiento de Cifuentes 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 Gobierno¹², 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 Públicas¹³.

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-Administrativa¹⁴.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez