

Resolución RT 0799/2019 y RT/0800/2019

N/REF: RT/0799/2019 y RT/0800/2019

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Gozón/ Principado de Asturias.

Información solicitada: Información estadística sobre expedientes urbanísticos.

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente el reclamante, con fechas 9 y 16 de noviembre de 2019, solicitó al Ayuntamiento de Gozón y al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“EXPONE:

Que al amparo de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y en la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés, desea ejercer el derecho de acceso y copia en formato electrónico a los siguientes documentos:

(Solicitud de 9 de noviembre de 2019)

- *Número de expedientes de restauración de la realidad urbanística alterada, con indicación de su referencia, abiertos de oficio por el ayuntamiento desde 2015 hasta el presente.*

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

- *Número de edificaciones declaradas fuera de ordenación en expedientes iniciados de oficio por el ayuntamiento desde 2015 hasta el presente, con indicación de la referencia de su expediente.*

(Solicitud de 16 de noviembre de 2019)

- *Número de anotaciones de fuera de ordenación urbanística inscritas por el Ayuntamiento de Gozón en el Registro de la Propiedad como consecuencia de expedientes de restauración de legalidad urbanística alterada desde 2015 hasta el presente, con indicación de la referencia de su expediente.*

SOLICITA:

Que se tenga por presentada solicitud de acceso y copia digital a los citados datos estadísticos, concediéndose el derecho de acceso y copia en formato electrónico a toda la documentación solicitada”.

2. El Ayuntamiento de Gozón responde a las solicitudes mediante resolución de 29 de noviembre de 2019. Parte de esta resolución se transcribe a continuación:

(.....)

El artículo 17.3 de la Ley 19/2013 señala que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución.

El artículo 19.3 señala que si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas.

El artículo 18.1.e) señala como causas de inadmisión las que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Por lo expuesto y visto que el solicitante fundamenta su petición en la obtención de datos estadísticos procede informarle lo siguiente:

Expedientes de disciplina urbanística año 2015: 9; año 2016: 20; año 2017: 30; año 2018: 36; año 2019: 57. En total 152 expedientes.

Edificaciones declaradas fuera de ordenación en expedientes iniciados de oficio por el Ayuntamiento desde 2015: 3.

Respecto a la solicitud de copia y acceso en formato electrónico a toda la información solicitada, se informa desfavorablemente motivado en que la petición de acceso y copia de 152 expedientes sin más referencia que “datos estadísticos” cabe considerarlo abusivo y no justificado con la finalidad de transparencia de la ley 19/2013. Se trata de una petición genérica

e indeterminada que choca con la particularidad que tiene cada expediente, tanto al momento procesal en el que se encuentra (finalizado o en trámite) como en su propio contenido (datos de carácter personal, autorización de su titular...).

La administración antes de resolver, deberá ponderar suficientemente razonado el interés público o los derechos de los afectados. Ante esta petición genérica cabe señalar que es razonable la desestimación de la solicitud en cuanto al derecho de acceso y copia de los expedientes.”

En uso de las atribuciones legales que a esta Alcaldía otorga el art. 21.1 de la Ley 7/1985, Reguladora de Bases de Régimen Local,

HE RESUELTO

1º.- Informar al interesado que los expedientes de disciplina urbanística son: año 2015: 9; año 2016: 20; años 2017: 30; año 2018: 36 y año 2019: 57. En total 152 expedientes.

2º.- Denegar la solicitud de copia y acceso en formato electrónico a toda la información solicitada, motivado en que la petición de acceso y copia de 152 expedientes sin más referencia que “datos estadísticos” cabe considerarlo abusivo y no justificado con la finalidad de transparencia de la ley 19/2013. Se trata de una petición genérica e indeterminada que choca con la particularidad que tiene cada expediente, tanto al momento procesal en el que se encuentra (finalizado o en trámite) como en su propio contenido (datos de carácter personal, autorización de su titular...).

3º.- Entre las edificaciones declaradas fuera de ordenación se incluye la de titularidad de [REDACTED] por lo que el acceso a este expediente deriva de su condición de interesado (art. 4 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común) y no en virtud de la Ley de Transparencia.

4º.- La información solicitada sobre expedientes de disciplina se refiere a categorías especiales y datos relativos a la comisión de infracciones (art. 9 RGDP y 15.1 LTAIBG). “Si la información solicitada tuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

*Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos (aquellos que se dirigen a identificar de manera unívoca a una persona física, como los relativos a las características faciales o datos dactiloscópicos) **o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública del infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si***

aquél estuviera amparado por una norma con rango de ley. En este caso, no se exige, a diferencia del apartado anterior, que el consentimiento sea por escrito si bien, habrá de ser lo habitual porque el RGPD exige que el consentimiento sea explícito. Asimismo, está prevista la posibilidad de que se introduzcan excepciones a la necesidad de este consentimiento que deberán establecerse en una norma con rango de ley.

Por lo que no procede la revelación de estos datos”.

3. Disconforme con las respuestas proporcionadas a sus solicitudes, mediante escritos de fechas 2 y 3 de diciembre de 2019, el reclamante interpuso reclamaciones ante este Consejo en virtud de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG.
4. Iniciada la tramitación, con fecha 11 de diciembre de 2019, este organismo dio traslado de los expedientes al Ayuntamiento de Gozón, a fin de que se formularan las alegaciones que se considerasen necesarias.

El 12 de diciembre de 2019, se recibe escrito del Ayuntamiento de Gozón en el que se remite la anteriormente mencionada resolución de 29 de noviembre de 2019.

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 cuarta⁴ de la LTAIBG, 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.

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

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

3. Una vez precisadas las reglas sobre competencia orgánica para dictar esta resolución, con carácter preliminar se debe analizar una cuestión de índole procesal relacionada con la acumulación de las reclamaciones con números de referencia RT/0799/2019 y RT/0800/2019.

De acuerdo con los antecedentes que obran en el expediente, sumariamente reseñados en esta resolución, se advierte, por un lado, que (i) tanto el sujeto reclamante como el reclamado resultan coincidentes en todas ellas; por otro, (ii) que el objeto de las mismas se circunscribe a cuestiones relacionadas con estadísticas de expedientes urbanísticos en el Ayuntamiento de Gozón, (iii) que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es el órgano que debe tramitar y resolver todas las reclamaciones interpuestas.

De lo anterior, y en aras al cumplimiento del principio de economía procesal, este Consejo considera cumplido el requisito material de “identidad sustancial o íntima conexión” entre todas ellas al que alude el artículo 57⁶ de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, por lo que procede, tanto su acumulación como la tramitación conjunta de las mismas. Todo ello sin perjuicio, claro está, de resolver cada una de las cuestiones planteadas según prescribe el artículo 119⁷ de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

4. 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 12⁸ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “*información pública*”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución⁹ y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG¹⁰ 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.

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a57>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a119>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

La información solicitada por el reclamante se refiere a diversa información de carácter estadístico sobre expedientes urbanísticos en el Ayuntamiento de Gozón. Esta información tiene la consideración, a juicio de este Consejo, de información pública, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, el Ayuntamiento de Gozón, quien la ha elaborado en el ejercicio de las funciones que en materia urbanística reconoce a los municipios el artículo 25¹¹ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

El ayuntamiento, por un lado, ha proporcionado información al reclamante, indicando la existencia de 152 expedientes de disciplina urbanística en el periodo solicitado: 9 en el año 2015; 20 en 2016; 30 en 2017; 36 en 2018; y 57 en 2019. Por otro, el ayuntamiento deniega el resto de información por existencia de datos de carácter personal y por considerar abusiva la reclamación.

A este respecto debe resaltarse que el reclamante no ha solicitado el acceso a los expedientes, ni a datos concretos de cada uno de ellos, sino que únicamente desea conocer el número de expedientes en los que se dan algunas características (restauración de la legalidad urbanística, edificaciones declaradas fuera de ordenación, etc) y sus números de referencia. En la medida en que la información se limita al número de expedientes y a sus referencias, este Consejo considera que no procede realizar un análisis sobre la existencia de datos de carácter personal, dado que no es necesario aportar ninguno para atender la solicitud formulada. En cuanto a la consideración de la solicitud como abusiva, ésta, como luego se verá en mayor detalle, tampoco puede estimarse en función de los argumentos esgrimidos por el ayuntamiento (petición genérica e indeterminada que choca con la particularidad que tiene cada expediente; momento procesal en el que se encuentra, contenido), puesto que esos datos concretos tampoco se solicitan por el reclamante y, en consecuencia, no obligan al ayuntamiento a su búsqueda para proporcionarlos.

El ayuntamiento ha indicado la existencia de 152 expedientes de disciplina urbanística, información que está relacionada con lo solicitado por el reclamante: expedientes de restauración de la realidad urbanística alterada. Los expedientes de restauración y reposición de la legalidad son expedientes que abre una administración para conseguir que las obras u edificaciones se adapten a la legalidad o, por lo contrario, se proceda a su demolición. Este Consejo desconoce si esos 152 expedientes de disciplina urbanística mencionados por el ayuntamiento coinciden con lo solicitado por el reclamante o si únicamente una parte de ellos ha derivado en una restauración de la legalidad urbanística.

Este Consejo es consciente de la carestía de medios personales y materiales de muchos ayuntamientos españoles, especialmente de aquéllos de menor población. El Ayuntamiento de Gozón, según indica el Instituto Nacional de Estadística (INE), cuenta a 1 de enero de 2019 con

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392#a25>

10.333 habitantes. Según el INE, de 8.131 municipios que hay en España 7.378 tienen menos de 10.000 habitantes. Es decir, que el Ayuntamiento de Gozón, por su población, no es uno de los más pequeños de España, ni siquiera de Asturias, comunidad autónoma que cuenta con 78 municipios.

Aportados estos datos se debe tener en cuenta que el reclamante ha solicitado a un ayuntamiento de tamaño medio/ grande información a analizar sobre un total de 152 expedientes. Esta cifra, siendo respetable, no parece que requiera, caso de ser atendida “*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*”, como indica el criterio interpretativo CI/3/2016, de 14 de julio, sobre solicitudes de información repetitivas o abusivas. A mayor abundamiento, el Ayuntamiento de Gozón no ha invocado esa paralización de sus servicios para atender la solicitud, luego cabe entender que no se daría tal circunstancia para poner a disposición del reclamante los datos solicitados. Por lo tanto, se debe proceder a analizar 152 expedientes para extraer de ellos aquella información que solicita el reclamante.

El carácter abusivo de una solicitud se analiza a continuación en función de lo recogido en el criterio interpretativo CI/3/2016, de 14 de julio:

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.

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).

A juicio de este Consejo, en el caso de las dos reclamaciones analizadas en esta resolución, no se dan las condiciones para calificar como abusivas las solicitudes que les han dado origen.

A la vista de todo lo indicado anteriormente, en la medida en que la información solicitada tiene la consideración de información pública y que no ha sido proporcionada por el ayuntamiento afectado en los términos requeridos por el reclamante, procede estimar la reclamación planteada.

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 Gozón a que, en el plazo máximo de treinta días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Número de expedientes de restauración de la realidad urbanística alterada, con indicación de su referencia, abiertos de oficio por el ayuntamiento desde 2015 hasta el presente.
- Número de edificaciones declaradas fuera de ordenación en expedientes iniciados de oficio por el ayuntamiento desde 2015 hasta el presente, con indicación de la referencia de su expediente.

- Número de anotaciones de fuera de ordenación urbanística inscritas por el Ayuntamiento de Gozón en el Registro de la Propiedad como consecuencia de expedientes de restauración de legalidad urbanística alterada desde 2015 hasta el presente, con indicación de la referencia de su expediente.

TERCERO: INSTAR al ayuntamiento de Gozón 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 1¹², de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, 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 112.2¹³ de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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)¹⁴ de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

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

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>
¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>
¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>