

Resolución RT 0066/2020

N/REF: RT 0066/2020

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Azuqueca de Henares/ Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Información solicitada: Expedientes urbanísticos del año 2019

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó el 11 de enero de 2020 al Ayuntamiento de Azuqueca de Henares, 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:
 - *Copia de los expedientes urbanísticos resueltos a lo largo del año 2019 o bien, si fuera menos gravoso para la actividad ordinaria del Ayuntamiento*
 - *Copia de los informes técnico y jurídico y de la resolución de cada expediente urbanístico resuelto a lo largo de 2019*”.
2. Con fecha 23 de enero de 2020 se dictó resolución por parte del Ayuntamiento de Azuqueca de Henares en la que se inadmitía la solicitud por, entre otras cuestiones, resultar “*necesaria para su divulgación una acción previa de reelaboración*”.

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

3. Disconforme con la respuesta dada a su solicitud, el reclamante presentó, mediante escrito con fecha de entrada 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.
4. Con fecha 5 de febrero de 2020 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al Ayuntamiento de Azuqueca de Henares, al objeto de que se pudieran formular las alegaciones que se considerasen oportunas.

Con fecha 19 de febrero de 2020 se recibe un escrito del Alcalde del Ayuntamiento de Azuqueca de Henares en el que se indica lo siguiente:

(.....)

PRIMERA.- La reclamación planteada ante el Consejo incurre en errores relevantes.

La reclamación presentada no plantea argumento alguno que se refiera verdaderamente a este Ayuntamiento de Azuqueca de Henares, como no sea el infundado de que "Por cuarta vez, al menos, el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares impide el acceso a expedientes conclusos".

Es cierto que este ciudadano viene presentando sucesivas y diferentes solicitudes de información en este Ayuntamiento de Azuqueca de Henares. Pero entendemos que debe confundirnos con otro caso o solicitudes formuladas ante otro Ayuntamiento, otra Administración u organismo, dado que la única razón que se recoge en el escrito de reclamación es el párrafo transcribimos a continuación, el cual no se corresponde en absoluto con los antecedentes de este expediente:

"Por cuarta vez, al menos, el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares impide el acceso a expedientes conclusos. Ya lo hizo con la solicitud de los contratos de letrados, que una vez remitidos ha permitido desvelar más de 70 contratos ilegalmente tramitados desde 2015 a 2018 -pasando los importes presupuestados de 30.000 euros a más de 120.000 euros- y a que se certificara que desde 2011 ningún expediente municipal de contratos de letrados había sido incoado a pesar de constar pagos por esos conceptos. Se entiende pues, a la vista de lo que desvela la documentación que gracias a la diligencia de este Consejo se va obteniendo, la "alergia" de este ayuntamiento a reconocer los derechos ciudadanos que respalda la Ley de Transparencia" (sic.).

En efecto, dicho párrafo contiene tres errores cuando no falsedades, siendo lo cierto que:

- 1º. Este Ayuntamiento no ha remitido al interesado contrato de letrado alguno.

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

2º. Este Ayuntamiento no ha remitido al interesado ningún certificado con información relativa a los contratos de los letrados. No le ha remitido certificado alguno.

3º Es más, este Ayuntamiento no ha remitido al ahora reclamante documentación alguna, ni de motu proprio ni por intervención de ese Consejo al que ahora nos dirigimos.

(....)

TERCERA.- El decreto contra el que se reclama se encuentra suficientemente motivado.

Frente a la falta de argumentos de la reclamación planteada, en cambio, el Decreto de Alcaldía núm. 2020-0109 de 22 de enero de 2020, transcrito en los antecedentes de este escrito, se encuentra su debidamente motivado.

Se fundamenta en lo establecido en el art. 18.1.a) y e) de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y en el art. 31.1.a) y e) de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha, los cuales establecen que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración (no estimándose como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente) o que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

En efecto, el Decreto en cuestión expone los motivos por los que considera que la información solicitada requiere una acción previa de reelaboración, dado que:

- Es preciso que, entre el personal administrativo de Urbanismo y el personal del Departamento de Informática, busquen e identifiquen cuáles hayan sido esos expedientes urbanísticos resueltos ese año y, en fin, confeccionen su listado completo.
- Posteriormente, deberán extraerse de tales expedientes los informes que se solicitan.
- En tercer lugar, una vez extraídos, eliminar de los mismos (tachando en los impresos o con el programa de adobe en los archivos) los datos personales de terceros.
- Y por último, fotocopiarlos o imprimirlos y enviarlos.

Y como dijimos en nuestro Decreto, todo ello, supone una ingente y profusa labor jurídica, administrativa e informática, tanto de elaboración del referido listado como de preparación de los documentos solicitados, y que abarcaría cientos y cientos de expedientes, si no miles.

Asimismo, el referido Decreto expone el motivo por el que considera que la información solicitada es manifiestamente repetitiva y tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley, dado que:

- La petición es desproporcionada dado que, sea cual sea su finalidad (la cual que no se indica en absoluto), con toda seguridad dicha finalidad podría satisfacerse con la entrega de copias de informes de expedientes concretos o, al menos, señalados en número sensiblemente inferior al solicitado.

- Además, satisfacerla completamente paralizaría el funcionamiento de los servicios de Urbanismo de este Ayuntamiento durante meses ya que implicaría destinar a sus empleados (sobre todo a los administrativos) en dedicación exclusiva al servicio de la petición formulada, en lógico detrimento de las solicitudes de los restantes ciudadanos que solicitan y/o precisan los servicios municipales.

- Se añade la circunstancia de que el solicitante viene formulando este tipo de amplísimas peticiones de manera reiterada (al menos, las siguientes: registro de entrada de núm. 2019-E-RE-2004 de 19 de septiembre de 2019, 2019-E-RE-2184 de 10 de octubre de 2019, y 2019-E-RE-2470 de 11 de noviembre de 2019).

A ellos añadimos ahora que también ha formulado las siguientes: registros de entrada de núm.2019-E-RE-2206 de 13 de octubre de 2019; 2019-E-RE-2317 de 25 de octubre de 2019; 2019-E-RE-2614 de 25 de noviembre de 2019; 2019-E-RE-2762 de 12 de diciembre de 2019; 2019-E-RE-2866 de 21 de diciembre de 2019.

Y es que, como no puede ser de otra forma, este Ayuntamiento procura siempre satisfacer adecuadamente los derechos que la Ley de Transparencia reconoce a los ciudadanos, si bien en la medida en que nos lo permitan nuestros medios y la dimensión y complejidad de lo que se pida, en equilibrada ponderación con la obligación de desempeñar también diligente y eficazmente al resto de las funciones propias del Departamento de Urbanismo (del que se requería la información en este caso) –esto es, el conjunto de los expedientes urbanísticos-atendiendo con la debida prontitud y eficacia las solicitudes e intereses de los demás ciudadanos.

Y así se ha hecho también en este caso con la solicitud formulada por el [REDACTED], al que incluso se le ha invitado a que formule de nuevo su petición pero de una forma más concreta para que pueda ser atendida.

EN CONCLUSIÓN, insistimos, por ello, en que la solicitud de información que nos presentó [REDACTED] requería de una previa reelaboración además de suponer la práctica paralización durante semanas, si no meses, de la labor administrativa de nuestra oficina de Urbanismo y obligaba a desatender el resto de nuestras preceptivas funciones.

En definitiva, la inadmisión a trámite de la solicitud de acceso a la información se encuentra suficientemente justificada y es conforme a Derecho. (...)"

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, 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"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

En el caso de la reclamación que es objeto de esta resolución la información solicitada debe considerarse como información pública, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares, que dispone de ella en el ejercicio de las funciones que tienen legalmente reconocidas.

No obstante, el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares ha invocado para no poner la información a disposición del reclamante la necesidad de llevar a cabo una acción previa de

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>

reelaboración, causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 c)⁷ de la LTAIBG, así como el carácter abusivo de la solicitud.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, aprobó para delimitar el alcance de la noción de “reelaboración” el criterio interpretativo CI/007/2015⁸, de 12 de noviembre.

La primera consideración que se induce del artículo 18 de la LTAIBG y de los diferentes argumentos contemplados en el CI/007/2015, de 12 de noviembre, se refiere al hecho de que el citado precepto legal enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información que se configuran como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de ello, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto debe llevarse a cabo a través de la técnica de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. De acuerdo con ello, la forma de proceder en el caso de esta reclamación consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de un supuesto de “reelaboración” -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG -consecuencia jurídica.

Este planteamiento debe ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017, de acuerdo con el cual:

“(...) Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley. de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992).

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

⁸ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

De igual modo el ayuntamiento argumenta para no aportar toda la información solicitada 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.

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/3/2016¹⁰, 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:

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

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

- *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.

Tomando en consideración lo expuesto, cabe concluir que en el caso de esta reclamación concurren las causas de inadmisión invocadas por el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares. Éste en sus alegaciones señaló que atender la solicitud del reclamante supondría *“una ingente y profusa labor jurídica, administrativa e informática, tanto de elaboración del referido listado como de preparación de los documentos solicitados, y que abarcaría cientos y cientos de expedientes, si no miles”* y *“la práctica paralización durante semanas, si no meses, de la labor administrativa de nuestra oficina de Urbanismo y obligaba a desatender el resto de nuestras preceptivas funciones”*.

Circunstancias que en este caso concreto justifican, desde una perspectiva material, la invocación de la causa de inadmisión de reelaboración prevista en el artículo 18.1.c) y la condición de abusiva de la solicitud del 18.1 e), por lo que procede en definitiva la desestimación de esta reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** las reclamaciones presentadas, por concurrir las causas de inadmisión recogidas en el artículo 18.1, apartados c) y 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 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
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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>