

Resolución RT 0009/2020

N/REF: RT/0009/2020

Fecha: La de la firma

Reclamante: Asociación Contra la Corrupción y en Defensa de la Acción Pública (ACODAP).

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Marchamalo (Guadalajara). Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Información solicitada: Expedientes de contratación de abogado y procurador desde 2011.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 26 de noviembre de 2019 el reclamante presentó dos solicitudes de información ante el Ayuntamiento de Marchamalo, en nombre y representación de ACODAP 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), con el siguiente contenido:

Primera solicitud

“Copia digital de los expedientes municipales de adjudicación de defensa jurídica y representación en juicio del Ayuntamiento, de sus representante políticos y de sus funcionarios, soportados con cargo al presupuesto municipal en los ejercicios presupuestarios 2011 a la fecha de esta solicitud, ambos inclusive”.

Segunda solicitud

“Copia digital de los expedientes municipales correspondientes a proyectos de urbanización relativos al PAU del sector del suelo urbanizable de uso industrial SP.PP. 100 Ciudad del Transporte, y a la licencia otorgada para nave logística, aparcamiento y zonas exteriores a

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

Valfondo Inmuebles, S.L., según expediente 856/2017, acta de Junta de Gobierno de 17/11/2017”.

2. El Ayuntamiento de Marchamalo dictó resolución de inadmisión sobre ambas solicitudes el 26 de diciembre de 2019, por considerarlas abusivas.
3. Disconforme con la respuesta dada a sus solicitudes, el reclamante presentó mediante escrito al que se le dio entrada en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el 13 de enero de 2020, reclamación al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG.
4. Iniciada la tramitación de las reclamaciones, el 15 de enero de 2020 este organismo da traslado de los expedientes al Ayuntamiento de Marchamalo con el fin de que formularan alegaciones en el plazo de quince días hábiles.

En fecha 6 de febrero de 2020 se recibe escrito de alegaciones del ayuntamiento, en el que se señalan, entre otras, las siguientes cuestiones:

PRIMERA.- Sobre los antecedentes de hecho en tono a la solicitud

(.....)

V.- Durante las últimas fechas, [REDACTED], miembro y cofundador de ACODAP, (según se informa en la propia página web de la asociación [<https://www.acodap.org/blog/>]), ha presentado en este Ayuntamiento las siguientes peticiones:

-Escrito de fecha 28/12/2019, E-R.E. 784, remitiéndose a otro del año 2017, sobre materias urbanísticas. (.....)

-Escrito de fecha 31/12/2019, E-R.E. 786, (.....)

-Escrito de fecha 01/01/2020, E-R.E. 1, (.....)

-Escrito de fecha 09/01/2020, E-R.E. 4, (.....)

-Escrito de fecha 11/01/2020, E-R.E. 10, (.....)

-Escrito de fecha 24/01/2020, E-R.E. 50, (.....)

VII.- Asimismo interesa a este Ayuntamiento dejar constancia de que por [REDACTED] se han venido registrando diversos escritos de fecha 24/10/2016 (E-R.E. 28); 09/11/2016 (E-R.E. 33); 24/02/2017 (E-R.E. 18); 07/02/2017 (E-R.E. 76); 21/11/2017 (E-R.E. 161); y 01/10/2018 (E-R.E. 420). (.....).

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

Resultando también que por medio de ACODAP, se han presentado en el registro municipal los siguientes escritos de fecha 05/06/2019 (E-R.E. 332), 16/07/2019 (E-R.E. 418) y 04/11/2019 (E-R.E. 656). (.....).

SEGUNDA.- Sobre la inadmisibilidad de las solicitudes, por considerarlas excesivas, incurriendo el solicitante en abuso de derecho.

No es baladí la afirmación de este hecho, toda vez que, tanto de las numerosas peticiones presentadas en este Ayuntamiento, como del contenido de sus pretensiones, se infiere el quebrantamiento de la buena fe que ha de regir el normal ejercicio del derecho de acceso a la información pública, derivando en abuso de derecho la acción que se ejercita.

Como se ha expuesto en los anteriores antecedentes, y así le consta al Consejo, son numerosas las acciones administrativas contra las que se ha alzado el solicitante, instrumentalizadas ahora por medio de ACODAP.

De la base fáctica expuesta en la alegación precedente, resulta patente que:

- 1.- Se trata del ejercicio de una acción extralimitada a la que la Ley no concede protección.
- 2.- Genera efectos negativos en tanto en cuanto pone en peligro el normal funcionamiento de los servicios administrativos.
- 3.- Carece de finalidad seria y legítima.
- 4.- Se trata de un ejercicio anormal del derecho.

En atención a la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, constituida el carácter abusivo de la petición de información; el ejercicio del derecho puede entenderse abusivo, en tanto que excesivo, cuando para ser atendido, requiera 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 tiene encomendado.

En este sentido, conviene indicar que este Ayuntamiento ha recibido durante el año 2019 un total de 5.274 registros de entrada, tramitándose, (además de los que se instruyen de años precedentes ya en instrucción de años anteriores), 1.538 expedientes administrativos, lo que denota una aproximación al volumen de trabajo que se atiende por los servicios municipales, insuficientes dotados de medios personales y materiales.

Conviene asimismo indicar que el Ayuntamiento de Marchamalo carece, entre otros puestos y servicios, de archivero.

En consecuencia, una ponderación razonada de los medios indicados, permite deducir que la atención de las peticiones presentadas, obligaría a paralizar el resto de la gestión de los

servicios municipales, impidiendo dar un servicio justo y equitativo al resto de los administrados.

A mayor abundamiento, la desproporcionada petición de copia digital de los expedientes de contratación de defensa jurídica y representación en juicio del Ayuntamiento desde el año 2011 hasta ahora, requiere la previa localización de los citados expedientes entre el resto de la documentación histórica y actual depositada en las instalaciones municipales, lo que supone un esfuerzo ingente al carecer de personal adecuado para tal cometido, y en ausencia de procesos de informatización de la información.

Y en relación con la documentación urbanística solicitada, conviene reiterar lo ya fundamentado por el Ayuntamiento en la Resolución 1132/2019, de 26 de diciembre:

“El expediente de aprobación del Proyecto de Urbanización de la Ciudad del Transporte, que como tal no existe, pues forma parte de un todo mayor cual es el expediente de aprobación del Programa de Actuación Urbanizadora para el desarrollo urbanístico del sector SP.PP. 100 “Ciudad del Transporte”, aprobado por el Ayuntamiento Pleno en sesión de fecha 20/12/2013, tras someterlo a información pública mediante sendos anuncios en el D.O.C.M. y el periódico Guadalajara Dos Mil, los días 8 y 15 de mayo de 2009, respectivamente, tiene una extensión superior a las 3.100 folios, (sin contar los que forman parte de la vasta documentación incluida en la Alternativa Técnica (Plan Parcial, Proyecto de Urbanización, entre otros); muchos de ellos con referencias a datos personales (nombre, dirección, teléfonos, etc., de los propietarios interesados), lo que conllevaría un trabajo previo de disociación que excede con mucho la capacidad de los medios personales con los que cuenta este Ayuntamiento”.

En contra de lo manifestado por el solicitante, la extensión o digitalización de los documentos no determina por sí sola agilidad en el traslado para su conocimiento, toda vez que cada uno de los folios que sale de esta administración en el ejercicio del derecho de acceso a la información, exige su necesaria anonimización, uno por uno, en la aplicación y filtrado de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal. Repare el Consejo en que el objeto de petición, conllevaría el tratamiento de decenas de miles de folios.

Por otra parte, los documentos técnicos que integran la actuación urbanizadora se encuentran oportunamente publicados en el Portal de Transparencia municipal, resultando otros en estado de tramitación, y habiendo sido todos ellos sometidos a trámite de participación pública, en el que, a la sazón, el solicitante no ha participado.

(...)

Todo ello evidencia una clara intencionalidad en el ejercicio de este derecho de acceso a la información sobre la base de una finalidad que pudiera calificarse de espuria, no amparada por la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”.

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 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

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>

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>

“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.

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 Marchamalo, que dispone de ella en el ejercicio de las funciones que tiene legalmente reconocidas. No obstante, 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).

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

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

- *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 este punto, resultan clarificadoras las apreciaciones del Ayuntamiento de Marchamalo 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** las reclamaciones presentadas, por concurrir la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

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

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>

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

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>