



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución RT 0085/2020

N/REF: RT 0085/2020

Fecha: La de la firma

Reclamante [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Illescas. (Toledo)

Información solicitada: Contratos obras y servicio convocados o liquidados desde el 9/01/2010.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG) y con fecha 9 de enero de 2020 la siguiente información:

“Copia digital de los contratos de obras y servicios, convocados o liquidados, desde 9 de enero de 2010, incluidos los menores, aunque no se hubiera incoado el expediente”.

2. Al no estar conforme con la respuesta, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 30 de enero de 2020, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
3. Con fecha 5 de febrero de 2020 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al Director de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y participación de la Junta de comunidades de Castilla-La Mancha y al Secretario General del Ayuntamiento de

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

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

Illescas, al objeto de que pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Con fecha 27 de febrero de 2020 se reciben las alegaciones que indican:

“Como ya se señaló en Resolución del Ayuntamiento de 30 de enero de 2020, y por lo que a nuestro derecho conviene, el art.18.1. e) de la LTyBG señala que “Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: [...]c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración; e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.

Siendo la solicitud calificable de abusiva y no acorde a la finalidad de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, no podemos sino proceder al análisis de dichas bases, que constituyen la causa de inadmisión de la solicitud presentada.

SEGUNDA. - SOBRE EL CARÁCTER ABUSIVO Y REPETITIVO DE LA SOLICITUD EFECTUADA.

Como ya hemos anticipado, y antes de entrar a valorar si la petición es o no repetitiva o abusiva, el requerimiento efectuado por el solicitante, tendría la siguiente afeción:

- 1) Totalidad de las facturas gestionadas por este Ayuntamiento (contratos menores) cuya media anual son unas 6.000 aproximadamente. Añadiendo que esas facturas contendrían datos, muchos de ellos de personas físicas, cuya disociación de datos sería obligatorio realizar una por una.*
- 2) Lo mismo ocurre con respecto a los contratos que hayan tenido procedimiento de licitación donde sería necesario ir analizando en cada expediente a efectos de eliminar aquellos documentos que los propios licitadores hayan declarado como confidenciales como los que por su propia naturaleza estén protegidos por la Ley de Transparencia, debiendo en todos estos casos solicitar el consentimiento expreso de los afectados. En los expedientes que no contengan datos de carácter especialmente protegidos, deberá realizarse una ponderación debiendo realizar disociación de aquellos datos de carácter personal, para así impedir la identificación de las personas afectadas.*

La solicitud afectaría a más de 300 licitaciones públicas y 60.000 contratos menores.

Para poder tildar la solicitud de abusiva, como se hizo por la Resolución de 30 de enero de 2020 es ineludible la mención del Criterio Interpretativo CI/003/2016 de 14 de julio de 2016, asentado por el órgano al que dirigimos las presentes alegaciones

Con arreglo a lo referido anteriormente, será abusiva toda solicitud que requiera un tratamiento que obligue a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar información. Tratándose de expedientes que contienen datos de carácter personal, posiblemente secretos profesionales... ha de realizarse sobre todos y cada uno de ellos una labor de anonimización, para evitar cualquier vulneración de la Ley Orgánica



3/2018 de 5 de diciembre de Protección de Datos Personales y garantía de derechos digitales.

El excesivo volumen de expedientes afectados por la solicitud, obligaría a destinar no sólo a uno sino a varios empleados municipales a realizar la labor de tratamiento de cada expediente, hasta alcanzar el anonimato de los casi 60.300 expedientes involucrados.

El Consejo, no en pocas ocasiones, ha mostrado su parecer en relación al ejercicio abusivo del derecho a información. Ejemplo de ello es la Resolución 103/2019 de 9 de mayo de 2019, que concluyó:

En definitiva, a nuestro juicio y en atención a las circunstancias planteadas en el expediente, el acceso a la información solicitada implicaría la exigencia de un tratamiento desmesurado por parte de la AEPD al objeto de garantizar que dicho acceso no implique la vulneración de alguno de los derechos e intereses legítimos que se ven reflejados en el art. 14 de la LTAIBG bajo la forma de restricciones al acceso. Un tratamiento que entendemos no se ve justificado por la finalidad de transparencia de la actuación pública en la que se basa la LTAIBG y que implica que, en consecuencia, entendamos que la presente reclamación deba ser desestimada.

Dicha resolución advierte la circunstancia ante la que nos encontramos, un tratamiento desmesurado de expedientes por parte del Excmo. Ayuntamiento de Illescas, exceso que en absoluto se encuentra justificado con la finalidad de transparencia de la actuación administrativa. A ello suma el carácter repetitivo de la solicitud, causas más que suficientes para inadmitir la solicitud, sin que se produzca una vulneración del derecho a información que instaura la LTyBG.

TERCERO. - SOBRE LA FALTA DE JUSTIFICACIÓN DE LA SOLICITUD CON LA FINALIDAD DE LA LEY.

La ya alegada caracterización de abusiva y repetitiva, se ve reforzada por la ausencia de colegiación del móvil de [REDACTED] con la finalidad de la LTyBG.

Son finalidades de la ley someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, conocer cómo se manejan los fondos públicos o conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Lo cierto es que [REDACTED], ni en la solicitud inicial, que aportamos como Documento 2, ni posteriormente al instar queja, Documento 3.1 y 3.2, acierta a señalar una motivación acorde a la finalidad de la LTyBG.

La información solicitada no puede encuadrarse en el ámbito de control de la actividad pública dirigida a conocer como se toman las decisiones, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúa el Ayuntamiento.

Dicho fin último del solicitante, nada tiene que ver con el espíritu de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, quebrando con ello la base sobre la que se asienta el derecho de acceso a la información.

En ese sentido se ha manifestado recientemente el Consejo, mediante Resolución 741/2019

La aplicación íntegra de dicho pronunciamiento, al supuesto que nos ocupa, nos lleva a concluir que el excesivo volumen de expedientes que quedaría afectados por la solicitud, que tendrían que ser objeto de anonimización, el carácter abusivo y repetitivo del requerimiento y la falta de afiliación de la motivación de [REDACTED] a la de la LTyBG, no han de resultar sino en un pronunciamiento desestimatorio de este Consejo”.

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*

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>

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

"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

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

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

El ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia (por todas, se destaca la Sentencia de 1 de febrero de 2006 (rec. núm. 1820/2000). Esta doctrina jurisprudencial se basa en la existencia de unos límites impuestos al ejercicio de los derechos, límites de orden moral, teleológico y social.

Se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos:

(1) Aparentemente es correcta pero representa, en realidad, una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y (2) Genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios.

Además, de la base fáctica debe resultar patente (a) una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo); y (b) una

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>

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

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:

— 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

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

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

En virtud de todo ello, se entiende que se dan las circunstancias citadas por los Tribunales de Justicia y por el Criterio Interpretativo de este Consejo para considerar que las solicitudes del reclamante participan de la condición de abusivas y son contrarias al ordenamiento jurídico, puesto que pueden entenderse incluidas en el concepto de abuso de derecho, y requieren un tratamiento que obliga a paralizar el resto de la gestión del sujeto obligado a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado. En consecuencia, a juicio de este Consejo, procede desestimar la reclamación planteada.

III. RESOLUCIÓN

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

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

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

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



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

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