

Resolución RT 0118/2020

N/REF: RT 0118/2020

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Hontoba (Guadalajara).

Información solicitada: Información relativa a expedientes urbanísticos.

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 7 de octubre de 2019 la siguiente información:

“Primero: la relación de actos y acuerdos comunicados a la Subdelegación del Gobierno y al Gobierno de la Comunidad Autónoma en virtud de lo dispuesto en el art. 56.1 de la Ley 7/1985 de bases de régimen local. Segundo: la relación de actos y acuerdos NO comunicados, y que debieron de ser comunicados, a la Subdelegación del Gobierno y al Gobierno de la Comunidad Autónoma en virtud de lo dispuesto en el art. 56.1 de la Ley 7/1985 de bases de régimen local. Tercero: la relación de expedientes urbanísticos resueltos con informes de arquitecto no funcionario o con inspección de arquitecto no funcionario. Cualquier obra mayor precisa de informe técnico y de inspección, necesaria y previa al otorgamiento de las licencias de primera ocupación, de uso o de actividad. En los tres casos, desde 1 de enero de 2007.”.

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

2. Al no recibir respuesta, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 8 de febrero 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 14 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/a Interventor/a del Ayuntamiento de Hontoba, 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.

“(…) Esa misma legislación distingue los supuestos de publicación activa y lo supuestos de acceso a la información, con una serie de limitaciones a este último derecho, recogidas en los artículo 14 y 15 de la ley estatal y 25 de la legislación autonómica referida, sin olvidar que las causas de inadmisión de esas solicitudes son igualmente un límite.

Cuando se habla del derecho de acceso a la información, se debe entender como el derecho de acceso a lo ya existente, a lo ya elaborado, a lo que se puede acceder sin un trabajo de reelaboración o de refundición o de síntesis.

Lo que se pide por el reclamante no es acceder a expedientes, sino que se le realice un estudio-trabajo municipal previo, que se haga una relación- resumen desde el 01/01/2007 (más de doce años) y se le remita posteriormente.

Estamos por tanto, ante una solicitud en la que concurren dos supuestos de causa de inadmisión, de los artículos 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno y 31 de Ley autonómica 4/2016, de 15 de diciembre de Transparencia, y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

Este Ayuntamiento considera abusiva la pretensión de [REDACTED] por los siguientes motivos:

- *Se considera que es abusiva cualitativamente; tiene un carácter abstracto, genérico, indiscriminado y masivo, retro trayéndose al año 2007, es decir, más de diez años atrás.*
- *Se obligaría a paralizar el resto de la gestión del personal que tuviera que preparar esta información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tuviera encomendado, siguiendo el criterio del CTBG.*

Para poder preparar un relación de todos los actos y acuerdos comunicados a la Subdelegación del Gobierno y Gobierno de la Comunidad Autónoma desde el 1 de enero de 2007, con carácter previo se tendrían que revisar uno a uno todos los expedientes

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



administrativos tramitados desde entonces, y sus registros de salida, añadiendo además, que desde finales del año 2017 hay Administración Electrónica en este Ayuntamiento, pero no con anterioridad, existiendo expedientes administrativos en soporte papel y archivados en las dependencias municipales. De igual modo, para valorar qué actos no se han remitido pero se debían haber remitido, se exigiría una revisión pormenorizada de todos los expedientes administrativos de los años solicitados.

Se obligaría a paralizar el funcionamiento normal de los servicios públicos, teniendo en cuenta, además, los medios personales de este Ayuntamiento, y ello aunque se hubiera ampliado un mes más el plazo de resolución, tal y como permite el art 20.1 párrafo segundo de la Ley 19/2013

(...) De acuerdo con el artículo 23.2 de la Ley 4/2016 de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, las personas que, en aplicación de esta ley, accedan a la información pública estarán obligadas a:

a) Ejercer su derecho de acceso con respeto a los principios de buen fe e interdicción del abuso de derecho, concretando sus solicitudes de la forma más precisa posible.

La sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, sección 6ª de 14 de noviembre de 2000 (rec. 4618/1996), señala: "(...) no es incompatible con el principio de transparencia exigirles que especifiquen los datos concretos en virtud de los cuales puede producirse el alegado perjuicio, ya que a lo largo del expediente administrativo aquellas han insistido en formular su petición sin concretar en un grado mínimamente razonable el tipo o características de los documentos o datos que interesan."

En la misma línea, el artículo 230.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales (ROF), también puntualiza respecto al ejercicio del derecho a información, que "(...) sin que ello suponga entorpecimiento de las tareas de los servicios Municipales".

STS de 11 de octubre de 2002, exige justificación de la solicitud, al no admitir infracción del ordenamiento jurídico en denegaciones del derecho de acceso cuando la solicitud formulada no expone la menor argumentación de por qué precisa las fotocopias que reclama.

Sentencia TSJ de Castilla y León con sede en Burgos, de fecha 4 de noviembre de 2005, rec. 94/2005 la cual exige que la petición deba ir acompañada de algún tipo de argumentación y sin aclarar para que se precisen tales copias.

Es importante citar, entre otras la Sentencia Nº 95 del TSJ de Castilla- la Mancha en el recurso de apelación nº 208/2017 de 9 de abril de 2019 que afecta al mismo recurrente, en este caso contra resolución de otro Ayuntamiento, en la que se indica, en el fundamento sexto: " Si no se ha procedido de tal modo no se puede pretender que el simple silencio de la

Administración ante dicha solicitud (silencio que hasta cierto punto es comprensible, pues los términos genéricos en que se plantea hacen la misma, como se verá y en palabras del propio Tribunal Supremo, inadmisibles) termine llevando a la consecuencia de que se traslada la originaria indeterminación (provocada por el actor), a la vía jurisdiccional pretendiendo exigir en ella una actividad de identificación y deslinde de cada una de las actuaciones contra las que se pretendía proceder administrativamente, pese a que en dicha sede administrativa previa tal labor no se llevó a cabo.

No se puede pretender, desde luego, que el genérico objeto de la solicitud formulada por el recurrente en vía administrativa haya de ser integrado, completado y en definitiva, determinado, en la posterior vía jurisdiccional.

Es la parte recurrente a la que corresponde definir con claridad y precisión lo que se pide, y ello no se cumple cuando no se identifica ni uno solo de los actos administrativos cuya revisión administrativa se pretendía, actos que, en último término, son los que se pretenden combatir.”

Este Ayuntamiento no tiene inconveniente a que el reclamante acceda a la información, siempre que concrete qué expedientes quiere conocer, no de forma generalizada como se hace de doce anualidades (...)

A mayor abundamiento, estamos ante una organización municipal sin personal suficiente para realizar el trabajo que pretende. Supondría paralizar el servicio por mucho tiempo para la consulta en archivos y examen de expedientes.”

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

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>

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

“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 Hontoba, 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.

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>

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

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:

— 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

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

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 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,

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



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

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>