

Resolución RT 0509/2019

N/REF: RT 0509/2019

Fecha: 24 de octubre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Monesterio (Badajoz).

Información solicitada: Inventario de Bienes Municipales.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

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 17 de julio de 2019 la siguiente información:

“solicita copia escaneada completa del inventario de bienes municipales citado en el acta de constitución de ese Ayuntamiento y que tiene fecha 15 de junio de 2019”.

2. Al no estar conforme con la respuesta del Ayuntamiento de Monesterio, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 29 de julio de 2019, 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 30 de julio de 2019 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al Secretario General de Administración Pública de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Extremadura, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Con fecha 21 de agosto de 2019 se reciben las alegaciones que indican:

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>

“PRIMERA.- Tal y como consta en la resolución de la Alcaldía, que se cita, dictada en base a la informe de la Secretaria Municipal, la reclamante, ABCM, solo durante el año 2.018, ha presentado un total de ciento treinta y ocho escritos y peticiones de acceso a diversa documentación municipal, a través del registro, sin tener en cuenta las diversas quejas formuladas ante el Defensor del Pueblo, ni en los procesos judiciales, que se citarán.

SEGUNDA.- De igual forma, consta que la misma, ha iniciado al menos cuatro procedimientos judiciales, contra miembros de esta Corporación y contra la propia Entidad Local, en los que se ha visto obligada a aportar un gran número de expedientes municipales, a los cuales a través de la representación letrada de dicha asociación ha tenido pleno acceso y por Juzgados se detallan a continuación:

- Juzgado de Instrucción núm. 1 de Zafra D.P. núm. 15/2018. 7 expedientes.*
- Juzgado de Instrucción núm. 1 de Zafra DP Núm. 172/2018 8 expedientes.*
- Juzgado de Instrucción núm. 2 de Zafra DP 468/2018 13 expedientes*
- Juzgado C. Admvo. núm. 2 de Badajoz. 3/2019 4 expedientes.*

Así la ABCM, ha accedido a través de estos procesos judiciales, en este corto periodo de tiempo a TREINTA Y DOS EXPEDIENTES municipales de forma íntegra, en los cuatro procedimientos judiciales indicados. (...)

Por esta ABCM, se solicitó al igual que en el presente supuesto, copia escaneada completa del Expediente de Investigación para la inclusión en el inventario de bienes de diversos caminos rurales de este Municipio, acceso que le fue otorgado por resolución de la Alcaldía 466/2019, del pasado 17/7/2019, con las particularidades que en el misma consta, cuya copia se adjunta como documento núm. 1, a efectos ilustrativos.

Ante lo cual dicha asociación previa remisión del escrito, de fecha 18/7/19, cuya copia se adjunta como documento núm. 2, a través de un representante de la misma, se persono en la Secretaria al objeto pretendido el pasado 14 de agosto, sin solicitar copia de ningún documento de dicho expediente, pese a tenerlo a su disposición.

TERCERA.- Ha de tenerse en cuenta, en base a lo expuesto, el uso abusivo de la pretensión de la ABCM, tal y como se expuesto en la resolución de esta Alcaldía 2019/480, todo ello en consonancia con lo 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”.

Es patente en base a lo expuesto anteriormente, que la solicitud realizada, por lo dicho hasta ahora, no está justificada con las finalidades, ni de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de

Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ni de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, pues como se ha expuesto, tiene por objeto y/o posible consecuencia la imputación de un presunto ilícito administrativo y/o penal en su caso (a juicio de la ABCM), que ya se tramita en las diligencias previas núm. 468/2018 del Juzgado de Instrucción núm. 2 de Zafra, en el que la solicitante es la denunciante. (Se adjunta como documento núm. 3, oficio de dicho Juzgado donde constan estos datos).

Consecuentemente nos encontramos ante una petición abusiva en los términos expuestos y conforme a lo dispuesto en el artículo 18.1e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y artículo 21.c) de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura. (...)

CUARTA.- La documentación solicitada por la parte, lo ha sido en formato digital, cuando toda la documentación que integra el Inventario de Bienes y Derechos, de esta Corporación, se encuentra en formato papel, es decir no está digitalizado ni en formato electrónico, con lo cual esta documental habría que ser sometida a un proceso de previa reelaboración, es decir nuevo tratamiento de la información y por ende, dicho tratamiento, teniendo en cuenta el volumen de peticiones de la parte, ya atendidas a través de los procesos judiciales, obligaría a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministra la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público encomendado, como resulta de los datos expuestos. Ya se le indico a la parte que en el inventario de bienes, figuran un total de 348 bienes inmuebles inscritos, donde en su descripción figuran datos de linderos, con nombres, apellidos y demás datos personales que habría que someter, de igual forma a un proceso de disociación, en virtud de la protección que merecen los mismos, por lo que la petición incurre en la calificación de abusiva, en los términos del artículo 18.1.e) de la Ley 19/13 y art. 22.1 a9 de la Ley 4/2013, ya citadas.

QUINTA.- Afirma la reclamante, que es “totalmente falso que se esté reelaborando el expediente”, afirmación esta total y absolutamente incierta y ofensiva, para esta Corporación en los términos expuestos, acordes siempre con el tono de las comunicaciones efectuadas por la ABCM, a esta entidad.

Se está desde el año 2.017, en proceso de reelaboración y actualización del Inventario de bienes y Derechos de esta Corporación, tan es así que ya con fecha 2/11/2017, se solicitó de la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica para la elaboración, actualización y grabación de forma correcta de este Inventario de Bienes y Derechos. (Se adjunta copia de dicha petición como documento núm. 5)

Así pese al tiempo transcurrido desde entonces, sin haberse recibido la ayuda solicitada, por parte de los servicios municipales, en el año 2.019, se han comenzado a realizar los trabajos de campo y de documentación necesarios, sobre todos los bienes, para una vez culminados

estos, a través de la aplicación que suministrará la Diputación Provincial de Badajoz, puedan ser incorporados en formato electrónico, y dar así cumplimiento a las obligaciones de publicidad sobre todos los bienes, que incumbe a esta Administración, de una forma real y actualizada.

Por consiguiente, y pese al deber de publicación sobre este expediente, es patente que se encuentra en fase de elaboración y actualización para su integración con el sistema informático de Gestión patrimonial y contable, y este hecho, per se, constituye otra causa de inadmisión en base a lo dispuesto en el artículo 18.1 letra a) de la ley 19/2013 ya citada, y que impide de igual forma cualquier publicación sobre un documento en elaboración.”

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 13⁷ de la misma norma, como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los

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-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

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.

De conformidad con el artículo 32.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas⁸, que tiene carácter básico y, por tanto, es aplicable a las entidades locales, establece que:

"Las Administraciones públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados".

Por su parte, el apartado 4 del mismo artículo señala que *"el inventario patrimonial de las comunidades autónomas, entidades locales y entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de ellas incluirá, al menos, los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos".*

La regulación de este inventario de bienes locales se recoge en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio⁹, cuyo artículo 17 prevé que *"las Corporaciones Locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición".*

La petición de la reclamante se refiere al "inventario de bienes". La información contenida en este inventario local reúne los requisitos para considerarse información pública según la definición contenida en el artículo 13 la LTAIBG. Así, *"se entiende por información pública 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 primer lugar, son datos existentes y en poder del Ayuntamiento, puesto que el inventario es elaborado por la propia administración municipal sobre los bienes de su titularidad. En segundo lugar, las entidades que integran la administración local están incluidas dentro del ámbito de aplicación del régimen del derecho de acceso a la información previsto en la LTAIBG y, por último, la formación del inventario es una competencia municipal (*"las Corporaciones*

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20254#a32>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-17958>

locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos”) por lo que es una información elaborada en el ejercicio de sus funciones.

4. En el presente caso, la administración municipal deniega la información porque considera de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la LTAIBG¹⁰, según la cual “*Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta 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 de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a), aprobó el criterio interpretativo 3/2016, 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

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

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.*

Como conclusión, en la medida en que la solicitud se refiere a pilares fundamentales y *ratio iuris* de la LTAIBG, como garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder

participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos, la solicitud no cabe considerarse como abusiva.

6. Asimismo la administración municipal alega la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) de la LTAIBG para inadmitir la originaria solicitud de acceso a la información, se recuerda que ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el sentido de que la misma afecta a situaciones en las que la información solicitada está elaborándose -por lo que no tendría la consideración de información pública en el sentido del artículo 13 de la LTAIBG al no existir por no haber sido completada su elaboración- o bien porque está prevista, en un plazo concreto y no dilatado en el tiempo, su publicación con carácter general, es decir, en un medio cuyo acceso no esté restringido y que pueda ser conocido y usado con facilidad por el interesado que se refieran

Formulada la anterior premisa, cabe recordar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada. Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto. En el presente caso el administración municipal alega que *“Por consiguiente, y pese al deber de publicación sobre este expediente, es patente que se encuentra en fase de elaboración y actualización para su integración con el sistema informático de Gestión patrimonial y contable, y este hecho, per se, constituye otra causa de inadmisión en base a lo dispuesto en el artículo 18.1 letra a) de la ley 19/2013 ya citada, y que impide de igual forma cualquier publicación sobre un documento en elaboración”*.

Cabe reseñar que el Inventario de Bienes del Municipio no se está elaborando, puesto que ya está elaborado, cuestión diferente es que se encuentre en proceso de digitalización para su posterior integración en el sistema informático de gestión patrimonial y contable. Asimismo, la administración municipal no indica el periodo de tiempo aproximado en el que estará disponible, en consecuencia no resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 a) de la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por versar sobre información pública en poder de un sujeto obligado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

SEGUNDO: INSTAR al ayuntamiento de Monesterio a facilitar al reclamante, en el plazo máximo de treinta días hábiles, la siguiente información:

TERCERO: INSTAR al ayuntamiento de Monesterio 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 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>