



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT/0359/2018

FECHA: 21 de diciembre de 2018.

ASUNTO: Resolución de Reclamaciones presentadas al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En respuesta a la Reclamación con número de referencia RT/0359/2018 presentada por [REDACTED], el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. En fecha 12 de agosto de 2018 tuvo entrada en este Consejo, la reclamación formulada por el interesado al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, la LTAIBG), al no recibir respuesta por parte del Ayuntamiento de Bareyo.
2. La presente reclamación trae causa en la solicitud de información formulada el 29 de junio de 2018 en concreto:
“Que se informe al interesado si el Ayuntamiento de Bareyo tiene aprobado y en vigor un reglamento Orgánico Municipal o cualquier otro tipo de Reglamento Orgánico Interno. En caso de respuesta afirmativa, facilitar una copia íntegra de dicho Reglamento Orgánico al interesado.”
3. Mediante oficio de 14 de agosto de 2018, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo se traslada para información el escrito de reclamación planteada al Director General de Servicios y Atención a la Ciudadanía y al Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Bareyo, para que en el plazo de quince días hábiles formulen las alegaciones que estimen convenientes y asimismo aporten la documentación en la que se fundamenten las mismas.

ctbg@consejodetransparencia.es



4. Con fecha de entrada de 4 de septiembre de 2018 se reciben en este organismo las alegaciones del Ayuntamiento de Bareyo, en las que se informa que:

“Primera.- En el mes de junio del presente año este Ayuntamiento presentó alegaciones a las RT 232 a 243, ambas incluidas (Es decir, un total de 12), en procedimientos incoados a instancia de un mismo ciudadano, [REDACTED]

Esta labor consumió prácticamente una semana íntegra del trabajo del funcionario de mayor cualificación del Ayuntamiento, el secretario-interventor, en una plantilla de tres funcionarios compuesta por el propio secretario y dos funcionarias de Administración General, una de ellas interina de reciente incorporación. Lógicamente esta adscripción a un sólo trabajo se efectuó en merma del resto del desarrollo de las funciones legalmente asignadas a dicho funcionario por el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y, consecuentemente, con menoscabo de su dedicación al ejercicio de las competencias nucleares del municipio, las indicadas en los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases del Régimen Local.

Con posterioridad hemos recibido las RT 315,316, 323, 324, 325, 344, 357, 358 y 359 incoadas también a instancia del mismo ciudadano.

En suma, desde el 29 de mayo de 2018 hemos recibido un total de 21 RT procedentes de un solo ciudadano.

Segunda.- Según nos han comunicado telefónicamente, las reclamaciones por incumplimientos de la Ley 19/2013 por parte de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales se tramitan a través de un registro único para el conjunto de estas Administraciones.

Pues bien, si tomamos como referencia el último número de RT recibida (la 359) resulta que el Ayuntamiento de Bareyo ha recibido 21 de las 359 producidas hasta ese momento, lo que representa el 5,85% de la totalidad de las registradas y ello con una población de derecho de 1.987 vecinos, que tienen un peso relativo sobre la totalidad de la población residente en España (46.659.302 residentes según datos provisionales del INE referidos al 01.01.2018) del 0,00426%.

Si consideramos que, por definición, todos los residentes en España lo son en una CCAA o en un municipio, y ponemos en relación el número de RT recibidas con el peso relativo de la población de derecho del municipio, obtenemos un dato absolutamente revelador: El número de RT recibidas por el Ayuntamiento de Bareyo multiplica en 1.373,71 veces la cifra de las que, en proporción a su población, le correspondería estadística y racionalmente recibir.



El dato anterior es aún más concluyente si consideramos que la totalidad de las reclamaciones corresponden a una única persona, [REDACTED].

Tercera.- (...). En efecto, desde el 23/04/2018 hasta la fecha actual [REDACTED] ha presentado un total de 43 escritos (Ver anexo), que suponen el 2,28% del total del Registro de Entrada y el 25,60% del Registro Electrónico. Dichos escritos son de lo más variopinto, y van desde solicitudes de información de que se le faciliten todos los números de cuentas bancarias de que sea titular el Ayuntamiento, con sus respectivos saldos a una fecha determinada (no entendemos por qué no se solicitan ya las claves para operar en banca electrónica o se exige que éstas se publiquen en el Portal de Transparencia), a sugerencias y propuestas varias, entre las que se encuentra la de que se ponga una banderola en el balcón del Ayuntamiento el día de las enfermedades mentales o que el Ayuntamiento no proponga nuevamente como Juez de Paz al actual titular (que le condenó en un procedimiento de injurias al alcalde) porque "padece delirios".

Lógicamente, el Ayuntamiento de Bareyo no puede dedicar una parte sustantiva de su escasísima capacidad administrativa a dar puntual satisfacción a las crecientemente incontenibles necesidades de información [REDACTED] y, consecuentemente, se provocará la generación de decenas de ulteriores RT que tampoco será posible atender a salvo de que convirtamos la atención [REDACTED], o las consecuencias derivadas de la misma, en el eje vertebrador de toda la actividad municipal

Cuarta.- Esta alcaldía, en las funciones de dirección de la administración municipal que le atribuye el artículo 21.1) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, no va a consentir que una utilización torticera y abusiva del derecho a la información, fruto de la fijación obsesiva de un ciudadano no vecino del municipio con el Ayuntamiento de Bareyo y que tiene por único objetivo el mantenimiento de un blog (<http://ajobareyocantabria.blogspot.com/>) ponga en peligro el normal funcionamiento de los servicios administrativos y ello por tres razones fundamentales:

1ª.- Porque ello, con la actual plantilla de personal funcionario disponible (Recordemos una vez más, 3 personas, que se reducen a 2 durante buena parte del año fruto de las licencias por vacaciones, asuntos propios, atención a deberes inaplazables de carácter personal, situaciones de ILT, etc, y que por aplicación de la LPGE 2018 tiene el carácter de no ampliable), sería radicalmente contrario al interés público que justifica la propia existencia del Ayuntamiento, al afectar negativamente al normal ejercicio de las competencias que la legislación de régimen local y la legislación sectorial le atribuyen.

2ª.- Porque durante buena parte del año (en particular la Semana Santa y el verano) el municipio, turístico por su condición de costero, ve más que cuadruplicarse su población como consecuencia de una importantísima presencia de la segunda residencia y la existencia de 4 campings. La adecuada



atención a esta población estacional, procedente en gran medida del País Vasco y que fruto, entre otras razones, del privilegiado sistema fiscal del Concierto Económico, disfrutan de unas Administraciones Públicas muy potentes, consume una gran parte de la actividad administrativa que este Ayuntamiento es capaz de desarrollar.

3ª.-Y más importante, aunque íntimamente cohonestada a las anteriores, porque el propio legislador se previno contra la utilización torticera, abusiva e injustificada del derecho a la información al establecer en el Artículo 18.1.e) como causa de inadmisión las que “tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.

El Criterio 3/2016, de 14 de julio de 2016, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, tras establecer el principio general de que “las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen”, vino a precisar a continuación, que “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 aquéllos 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”.

En el mismo documento, se fija que una solicitud de información **“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”.

La práctica totalidad de estos caracteres se aprecian en las solicitudes de información presentadas por [REDACTED] por lo que son subsumibles en la causa de inadmisión prevista en el Artículo 18.1.e) de la Ley 39/2013.



(...) Por cuanto antecede, y considerando que, conforme a las consideraciones anteriores, la causa de inadmisión se ha fundado en una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, solicitamos que se archiven las reclamaciones formuladas por [REDACTED] en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013.”

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto “salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley”. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

“1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. (...).

2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad Autónoma de Cantabria (Consejería de Presidencia y Justicia) suscribieron un Convenio para el traslado a esta Institución del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 LTAIBG respecto de las resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los entes, organismos y entidades integradas en el sector público autonómico o local.



3. En el presente caso, la Administración deniega la información porque a su juicio, resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la LTAIBG, 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

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.

4. 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 Ley 19/2013 que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo afectaría en sí mismo, perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma.

A este respecto, deben tenerse en cuenta los elementos de carácter subjetivo y objetivo para evaluar la finalidad que motiva la presentación por el interesado de la reclamación objeto de esta resolución.

5. Como se ha puesto de manifiesto en las alegaciones del Ayuntamiento de Bareyo, *“En el mes de junio del presente año este Ayuntamiento presentó alegaciones a las RT 232 a 243, ambas incluidas (Es decir, un total de 12), en procedimientos incoados a instancia de un mismo ciudadano, [REDACTED].*

Esta labor consumió prácticamente una semana íntegra del trabajo del funcionario de mayor cualificación del Ayuntamiento, el secretario-interventor, en una plantilla de tres funcionarios compuesta por el propio secretario y dos funcionarias de Administración General, una de ellas interina de reciente incorporación. Lógicamente esta adscripción a un sólo trabajo se efectuó en merma del resto del desarrollo de las funciones legalmente asignadas a dicho funcionario por el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y, consecuentemente, con menoscabo de su dedicación al ejercicio de las competencias nucleares del municipio, las indicadas en los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases del Régimen Local.

Con posterioridad hemos recibido las RT 315, 316, 323, 324, 325, 344, 357, 358 y 359 incoadas también a instancia del mismo ciudadano.



En suma, desde el 29 de mayo de 2018 hemos recibido un total de 21 RT procedentes de un solo ciudadano (...) desde el 23/04/2018 hasta la fecha actual [REDACTED] ha presentado un total de 43 escritos (Ver anexo), que suponen el 2,28% del total del Registro de Entrada y el 25,60% del Registro Electrónico. (...) Se han recibido 21 de las 359 reclamaciones producidas hasta ese momento, lo que representa el 5,85% de la totalidad de las registradas y ello con una población de derecho de 1.987 vecinos. (...) El número de RT recibidas por el Ayuntamiento de Bareyo multiplica en 1.373,71 veces la cifra de las que, en proporción a su población, le correspondería estadística y racionalmente recibir.

El dato anterior es aún más concluyente si consideramos que la totalidad de las reclamaciones corresponden a una única persona, [REDACTED].”

Es decir, a nuestro juicio, queda acreditado el volumen de solicitudes que el hoy reclamante ha dirigido al Ayuntamiento de Bareyo.

A pesar de que la interpretación del art. 18.1 e) de la LTAIBG antes reproducido 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), no es menos cierto que ambos aspectos deben cohererarse en casos como el presente en que el volumen de solicitudes es un reflejo del ejercicio abusivo del derecho desde una perspectiva *cualitativa*.

En este punto, resultan especialmente clarificadoras las apreciaciones de la administración local y, sobre todo, el detalle y la especificidad con la que se dimensionan- en términos de recursos necesarios- las implicaciones de atender solicitudes de información como las planteadas. Es decir, a nuestro juicio, no se hace una apreciación general o en abstracto de una situación, sino que se aportan detalles, concretos y determinados, del alcance que para la organización implica atender las peticiones del solicitante.

Así, a nuestro juicio, todas estas manifestaciones de la Administración han de ser acogidas favorablemente, debiendo entenderse que se dan las circunstancias citadas por los Tribunales de Justicia y por el Criterio Interpretativo de este Consejo de Transparencia para considerar que las solicitudes del Reclamante participan de la condición de abusivas y son contrarias al ordenamiento jurídico, puesto que pueden considerarse incluidas en el concepto de abuso de derecho, han sido presentadas antes de que finalice el plazo normal de contestación a la anterior y requieren un tratamiento que obliga 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, puesto que el Ministerio carece de medios personales suficientes para atenderlas todas a la vez o en los plazos resultantes.

Añadido a lo anterior, las solicitudes planteadas deben analizarse desde la perspectiva del control de la acción de la Administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas, toda vez que, en no pocas ocasiones como ha



quedado destacado en los antecedentes de hecho y atendiendo al tipo de información requerida, ciertamente podría cuestionarse su utilidad para garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos; todos ellos, pilares fundamentales y *ratio iuris* de la LTAIBG. Así, debe recordarse que es la protección del interés general en la transparencia pública, como bien común de nuestra sociedad, la que debe prevalecer frente a solicitudes de información que persiguen otros intereses, de carácter privado o profesional, que no encajan en la finalidad perseguida por la LTAIBG y, por tanto, no pueden ser considerados superiores.

En definitiva y como conclusión, la presente Reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación al considerar que concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información 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 Gobierno, 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 Públicas.

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-Administrativa.

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.