

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**N/REF:** RT 0506/2022 [Expte. 1224-2023]

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED].

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ayuntamiento de Horche (Guadalajara).

**Información solicitada:** Informes técnicos y jurídicos expedientes licencias de obras y de actividad

**Sentido de la resolución:** ESTIMATORIA.

**Plazo de ejecución:** 30 días hábiles

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, en fecha 22 de julio de 2022 el reclamante solicitó al Ayuntamiento de Horche al amparo de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*“Copia, por este medio, de los informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes de licencias urbanísticas -de obra, de uso, de actividad y de primera ocupación- incluidas las resoluciones, que han sido incoados desde la toma de posesión de la actual corporación hasta un máximo de 5 expedientes trimestrales (...).”*

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

2. El 12 de septiembre de 2022, el Ayuntamiento de Horche notifica al interesado la Resolución de Alcaldía N.º 2.022-0788, de 7 de septiembre, que se pronuncia en los siguientes términos:

*“Visto que con fecha 22 de julio de 2.022 (Reg. Entrada n.º 2022-E-RE-272) fue presentado escrito por D. (...), con D.N.I./N.I.F. n.º [REDACTED], por el que solicita, al amparo de la ley de transparencia:*

*«Copia, por este medio, de los informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes de licencias urbanísticas -de obra, de uso, de actividad y de primera ocupación- incluidas las resoluciones, que han sido incoados desde la toma de posesión de la actual corporación hasta un máximo de 5 expedientes trimestrales al efecto de no cargar la titánica tarea de sus funcionarios y en especial de su eminentísimo secretario municipal.»*

*Visto que existe plena constancia, que además de la presente, el interesado ha realizado solicitudes similares tanto ante este Ayuntamiento como ante otros muchos, por ello hay que citar el contenido de la Resolución RT 0581/2020 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que en un caso plenamente similar al que nos ocupa DESESTIMA la reclamación presentada, al apreciar la causa de inadmisión del artículo 18. I. e) de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.*

*Visto que en dicha Resolución se citan las siguientes alegaciones del Ayuntamiento de Yebes en el caso de la RT/0240/2020, y que son del todo de aplicación a la petición realizada ante este Ayuntamiento:*

*« (...) el carácter abusivo de la solicitud, siendo genérica y omnicomprensiva, tanto por referirse todo el municipio, como por la alusión inespecífica a la naturaleza urbanística de las licencias, no existiendo conexidad en las actuaciones administrativas, más allá de desplegar el Ayuntamiento sus facultades urbanísticas sobre el citado espacio. Es decir, no especifica la parcela o parcelas sobre las que han recaído licencias municipales, ni si estas son de obras, de ocupación, de inicio de actividad, etc., algo que (...) podría haber hecho sin mayores averiguaciones, (...)»*

*“Obviar ese detalle es trasladar a los servicios administrativos municipales una carga de trabajo innecesaria que va en detrimento del resto de administrados, pues los expedientes que pudieran verse afectados contienen ingente documentación, con referencias a datos de carácter personal y a la propiedad intelectual e industrial”.*

*Este Ayuntamiento lleva padeciendo desde hace bastantes años las peticiones de información formuladas por el solicitante. Todas estas peticiones y sus contestaciones son una muestra del carácter abusivo del ejercicio del derecho de petición de información, o de instar la potestad revisora de esta administración, que aún con una apariencia de petición correcta, representa -en realidad- una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y genera unos daños y perjuicios que se concretan en la paralización de la gestión de los asuntos ordinarios de esta entidad para dar contestación al hoy recurrente, y con el impago de las costas cuando ha sido condenado en sede jurisdiccional contencioso administrativa”.*

*Visto que el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, estable que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:*

*“e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.*

*Visto que a mayor abundamiento recientemente ha sido dictada Resolución RT 71/2022 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en relación al Expediente RT 0078/2022, el cual tenía como reclamante al mismo solicitante, D. (...), que DESESTIMA la reclamación presentada y de cuya motivación se extrae literalmente lo siguiente:*

*«Recientemente, los tribunales de justicia han dictado una nueva sentencia, en relación con una solicitud del mismo reclamante frente a otro ayuntamiento de la provincia de Guadalajara. En la Sentencia 33/2021, de 4 de marzo, el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 11 resolvió lo siguiente en relación con el carácter abusivo de una solicitud:*

*“No podemos olvidar que la Ley 19/2013, no solo pretende la transparencia y el acceso a la información pública, sino también el buen gobierno, que debe conjugarse con los objetivos de transparencia y acceso, pues éstas son finalidades meramente instrumentales que se entiende que sirven para alcanzar el único fin sustantivo que se pretende, que es en definitiva el buen gobierno de las instituciones que manejan recursos públicos.*

*Un reconocimiento desproporcionado de los mecanismos instrumentales, que fuera aprovechado de modo espurio y torticero, podría comprometer el buen gobierno de las instituciones, al que tienen derecho todos los ciudadanos, pues ellos son quienes en último término sufragan con sus impuestos el funcionamiento de las instituciones. No sería sensato que, una valoración desorientada sobre la jerarquía*

*entre fines y medios, provoque que los recursos públicos de las instituciones sean desviados de su función, para atender supuestos fines de transparencia y acceso entendidos de modo desvirtuado”.*

*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 Horche en relación con las pautas de actuación del reclamante.*

*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 la solicitud del reclamante participa de la condición de abusiva y es contraria al ordenamiento jurídico, puesto que puede entenderse incluida en el concepto de abuso de derecho, y requiere 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.»*

Vistas las competencias atribuidas al Alcalde-Presidente, de conformidad a lo establecido en la letra s) del artículo 21.1 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local,

#### **RESUELVO**

*PRIMERO.- Inadmitir a trámite la petición realizada por D. (...), considerándose que ésta es genérica y omnicomprensiva, tanto por referirse todo el municipio, como por la alusión inespecífica a la naturaleza urbanística de las licencias, no existiendo conexidad en las actuaciones administrativas, ni haber demostrado su legitimidad como interesado en los distintos expedientes de los cuales pretende copia de la documentación.*

*Asimismo, y siguiendo lo referido en el contenido de la Resolución RT 71/2022 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Sentencia 33/2021, de 4 de marzo, el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, se aprecia en los mismos términos el carácter abusivo y contraria al ordenamiento jurídico de la solicitud realizada, que adquiere una mayor gravedad ante la reincidencia y continuidad de las solicitudes que a lo largo del tiempo han sido presentadas por el mismo interesado.*

*(...)”.*

3. Disconforme con la respuesta de la entidad municipal, el solicitante presentó, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) a la que se da entrada el 14 de septiembre de 2022, con número de expediente RT/0506/2022.
4. El 22 de septiembre de 2022 el CTBG remitió el expediente a la Secretaría General del Ayuntamiento de Horche al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

En la fecha en que se dicta esta Resolución no se ha recibido contestación por parte de la administración al requerimiento de alegaciones formulado.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en 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 Gobierno<sup>3</sup>, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG<sup>4</sup>, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio<sup>5</sup> vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG, en su artículo 12<sup>6</sup>, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en*

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

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

<sup>5</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

*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.»*

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 de un organismo incluido en su ámbito de aplicación, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

La documentación solicitada en el caso de esta reclamación se refiere a información sobre unos informes técnicos y jurídicos correspondientes a la concesión de licencias urbanísticas desde la toma de posesión de la actual Corporación (15 de junio de 2019), hasta la fecha de entrada de la solicitud del reclamante, el 22 de julio de 2022. Esta información tiene la consideración de información pública, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, quien la ha elaborado en el ejercicio de las funciones que la Ley 7/1985<sup>7</sup>, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, reconoce a los municipios.

4. Como se ha indicado en los antecedentes, el Ayuntamiento de Horche alega, en su contestación al reclamante, que la solicitud tiene la consideración de abusiva, de acuerdo con el artículo 18.1 e)<sup>8</sup> de la LTAIBG.

Cabe indicar, a este respecto, que 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).

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

<sup>8</sup> <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/3/2016, 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*

*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.

5. Realizada esta exposición sobre el carácter abusivo de una solicitud de derecho de acceso a la información pública resulta necesario mencionar que este Consejo ha considerado, como así lo hace constar el Ayuntamiento de Horche en la Resolución por la que se resuelve el acceso a la información solicitada, que en un número considerable de reclamaciones de este reclamante se daban las condiciones para estimar la presencia de esta causa de inadmisión. Sin embargo, en esta ocasión se considera que no resulta suficientemente probado el carácter abusivo de la solicitud que da origen a esta reclamación. En primer lugar, y salvo error de este Consejo, no existe constancia de que el reclamante haya presentado un número tal de solicitudes al Ayuntamiento de Horche que comprometa la gestión ordinaria de los servicios públicos que presta. En segundo lugar, la solicitud no tiene un carácter indiscriminado, como ha sucedido en otros casos, sino que se solicita una información determinada producida en tres años concretos (desde la fecha de toma de posesión de la actual Corporación, en junio de 2019, hasta la fecha de la solicitud del ahora reclamante, el 22 de julio de 2022), y hasta un máximo de cinco expedientes por trimestre. En tercer lugar, el reclamante solicita el acceso a informes emitidos con motivo de la concesión de licencias urbanísticas, lo cual permite la necesaria rendición de cuentas a los poderes públicos del ejercicio de su actividad. Por todas estas razones, este Consejo no considera que la solicitud pueda catalogarse como abusiva como indica el ayuntamiento en sus alegaciones.

En cualquier caso, si esa cifra de cinco expedientes urbanísticos por trimestre fuera excesiva para el ayuntamiento, éste deberá determinar, con criterios de proporcionalidad y con la suficiente justificación, el número de informes técnicos y jurídicos correspondientes a expedientes urbanísticos de los años requeridos que es razonable suministrar, de manera que no se comprometa la gestión de los servicios públicos que tiene encomendados.

Por todo lo anteriormente expresado, dado que la documentación solicitada tiene la condición de información pública, este Consejo considera que procede estimar la reclamación presentada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada, por constituir su objeto información pública en virtud de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

**SEGUNDO: INSTAR** al Ayuntamiento de Horche a que, en el plazo máximo de treinta días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Copia electrónica de los informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes de licencias urbanísticas -de obra, de uso, de actividad y de primera ocupación- incluidas las resoluciones, incoados desde la toma de posesión de la actual Corporación, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 5 de esta Resolución.

**TERCERO: INSTAR** al Ayuntamiento de Horche 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 gobierno*<sup>9</sup>, 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*<sup>10</sup>.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>11</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>