

## Resolución RT 0744/2019

N/REF: RT 0744/2019

Fecha: 24 de febrero de 2020

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Pozo de Guadalajara. Castilla-La Mancha.

Información solicitada: Actos y acuerdos comunicados y no comunicados a la Subdelegación del Gobierno y Gobierno de la Comunidad.

Sentido de la resolución: PARCIALMENTE ESTIMATORIA.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 7 de octubre de 2019, el reclamante solicitó ante el Ayuntamiento de Pozo de Guadalajara, 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:

*“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. En ambos casos, desde 1 de enero de 2007”.*

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

2. Con fecha 12 de noviembre de 2019, el Ayuntamiento notifica la Resolución por la que se inadmite la solicitud del interesado por considerarla abusiva de conformidad con el artículo 18.1.e)<sup>2</sup> de la LTAIBG.
3. Al no estar conforme con la respuesta recibida por parte de la administración municipal, con fecha 12 de noviembre de 2019, interpuso reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), al amparo de lo dispuesto en el artículo 24<sup>3</sup> de la LTAIBG.
4. Iniciada la tramitación de la reclamación, con fecha 21 de noviembre de 2019, el CTBG dio traslado del expediente al Ayuntamiento de Pozo de Guadalajara, con el fin de que se formularan alegaciones en el plazo de quince días hábiles.

La administración, en su escrito de alegaciones de 30 de diciembre de 2019, expresa lo siguiente:

*“(…)*

**3.-** *Al respecto, nos remitimos al Criterio Interpretativo Nº CI/003/2016 de fecha 14 de julio de 2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre «Causas de inadmisión de solicitudes de información: solicitud de información repetitiva y abusiva».*

*En él se distingue entre solicitud de información repetitiva o abusiva; entendiéndose este Ayuntamiento que la solicitud presentada es abusiva por los siguientes motivos:*

**3.1.-** *Se considera que es abusiva cualitativamente; tiene un carácter abstracto, genérico, indiscriminado y masivo, retrotrayéndose al año 2007, es decir, más de diez años atrás.*

**3.2.-** *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 Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

*Para poder preparar una 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 administrativos tramitados desde entonces, y sus registros de salida, añadiendo además, que desde el año 2016 hay Administración Electrónica en este Ayuntamiento, pero no con anterioridad, existiendo expedientes administrativos en soporte papel y archivados en las*

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a18>

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

*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 ampliara en un mes más el plazo de resolución, tal y como se permite en el art. 20.1 párrafo segundo de la Ley 19/2013.*

**3.3.-** *No justificada con la finalidad de la ley, pues siguiendo nuevamente el criterio del Consejo de Estado, el interés legítimo no se fundamenta en:*

*-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.*

**4.-** *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 buena 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 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 qué se precisa 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 traslade 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".*

*5.- Además, concurre otra causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) Ley 19/2013 de 9 de diciembre, y art. 31 1. c) de la Ley 4/2016 de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha; y es que para facilitar la información solicitada es necesaria una acción previa de reelaboración, partiendo de diferentes fuentes de información (los expedientes administrativos, registros de salida)".*

## 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 Gobierno<sup>4</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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<sup>5</sup> de la LTAIBG, 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 convenio<sup>6</sup> 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 12<sup>7</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 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 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.

4. En el presente caso, el objeto de la solicitud de información es *"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"* y *"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"*. Los datos que se solicitan se refieren al período comprendido entre el 1 de enero de 2007 hasta que se presenta la solicitud de información en 2019.

En opinión de la administración municipal esta solicitud es abusiva en aplicación del artículo 18.1.e<sup>8</sup> de la LTAIBG. Además, el Ayuntamiento alegó también que para conceder acceso a la información era necesaria una acción previa de reelaboración (artículo 18.1.c)<sup>9</sup> de la LTAIBG).

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

<sup>6</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/transparencia/portal\\_transparencia/informacion\\_econ\\_pres\\_esta/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html)

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a18>

A la hora de aplicar una causa de inadmisión se debe tener en cuenta que la LTAIBG configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública. Según se expresa en su Preámbulo, este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos.

Al respecto, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017<sup>10</sup>, afirmaba que *“(...) Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1. (...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”*.

De ello deriva que la aplicación de una causa de inadmisión debe realizarse con carácter restrictivo, lo que implica que la administración que la considera concurrente lo justifique suficientemente. Hay que recordar que la aplicación de una de estas causas conlleva la inadmisión de la solicitud del ciudadano y la finalización del procedimiento, de ahí también la importancia de su justificación.

Respecto a la aplicación de la causa de inadmisión de la letra e) del artículo 18.1, éste contempla dos supuestos: solicitudes repetitivas y solicitudes abusivas. Sobre este último caso, el Criterio interpretativo 3/2016<sup>11</sup> del CTBG señala que existen *“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”*.

Según el Ayuntamiento de Pozo de Guadalajara, la solicitud es abusiva cualitativamente porque *“tiene un carácter abstracto, genérico, indiscriminado y masivo, retrotrayéndose al año 2007, es decir, más de diez años atrás”* y obligaría a paralizar la gestión del resto de

---

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

<sup>10</sup> <http://www.poderjudicial.es/search/openDocument/d533401b8f5046bd/20171018>

<sup>11</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html)

asuntos al personal que tenga que preparar la información. De acuerdo con las alegaciones de la administración, *“para poder preparar una 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 administrativos tramitados desde entonces, y sus registros de salida, añadiendo además, que desde el año 2016 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”*.

No obstante, el carácter abusivo de una solicitud de información debe ponerse en relación con la finalidad de la LTAIBG. Según se expresa en el Preámbulo de este texto normativo, *“la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”*.

En opinión de este CTBG, el objeto de la solicitud abarca un período de información bastante extenso (desde el año 2007) en relación con el tipo de información que se demanda.

De acuerdo con el artículo 56.1 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, *“las entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los plazos y forma que reglamentariamente se determinen, copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas. Los Presidentes y, de forma inmediata, los Secretarios de las Corporaciones serán responsables del cumplimiento de este deber”*.

Si la finalidad de la solicitud es controlar el cumplimiento de este trámite por parte del Ayuntamiento -la remisión de los actos y acuerdos adoptados-, no es necesario remitirse al año 2007. Ciertamente, revisar todos los actos y acuerdos celebrados en un período de trece años implica una cantidad de tiempo que no es proporcional al interés público que tiene conocer esta información y en ese sentido, la solicitud puede considerarse abusiva. Sin embargo, dado que el objeto de la solicitud es información pública y no concurre ningún interés prevalente al derecho de acceso, este obstáculo puede salvarse concediendo la relación de acuerdos y actos comunicados y no comunicados referidos a un período de

tiempo más reducido. Así, puesto que la administración municipal hace referencia a la implantación de la administración electrónica desde el año 2016, será más fácil aportar los datos solicitados desde ese año y no desde el 2007. Por esta razón, debe desestimarse la aplicación de la causa de inadmisión relativa a solicitudes de información de carácter abusivo.

5. En cuanto a la necesidad de una acción previa de reelaboración para facilitar el acceso a la información, tampoco puede estimarse su aplicación en este caso.

El Ayuntamiento manifiesta que concurre reelaboración porque facilitar el acceso a estos datos implica partir de diferentes fuentes de información (expedientes administrativos, registros de salida). No obstante, el mero hecho de acudir a diferentes fuentes para aportar determinada información, no implica que concurra esta causa de inadmisión. Como se ha indicado en el apartado anterior, la aplicación de estas causas es de carácter restrictivo y debe estar suficientemente motivada en tanto supone denegar el derecho de acceso a una información que es pública y cuyo conocimiento tiene un interés general.

De acuerdo con el Criterio interpretativo 7/2015<sup>12</sup> elaborado por el CTBG sobre esta causa de inadmisión, *“si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”*. En el mismo sentido, la Sentencia 63/2016, en Apelación, de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que *“El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia” (...)*.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada, en el sentido expuesto en el fundamento jurídico cuarto, por constituir información pública en virtud de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

<sup>12</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html)



**SEGUNDO: INSTAR** al AYUNTAMIENTO DE POZO DE GUADALAJARA a facilitar al reclamante, en el plazo máximo de 30 días hábiles, la siguiente información **desde la implantación de la administración electrónica en el año 2016:**

- 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.
- 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: INSTAR** al AYUNTAMIENTO DE POZO DE GUADALAJARA a que, en el mismo plazo de 30 días, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1<sup>13</sup>, 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<sup>14</sup> 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)<sup>15</sup> 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

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

<sup>14</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

<sup>15</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>