

Resolución RT 37/2022

N/REF: Expediente RT 0036/2022

Fecha: La de la firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Durón (Guadalajara, Castilla-La Mancha)

Información solicitada: Contrato de arrendamiento del derecho de caza en relación con el coto GU- 10.027

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, 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), el 18 de septiembre de 2021, la siguiente información:
“Solicito los contratos de arrendamiento del derecho de caza del Ayuntamiento de Durón anteriores a 2016 con el coto GU- 10.027”.
2. Disconforme con la respuesta recibida, el reclamante presentó al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) a la que se dio entrada el 28 de enero de 2022, con número de expediente RT/0036/2022.
3. En esa misma fecha el CTBG remitió el expediente a la Secretaría General del Ayuntamiento de Durón, al objeto de que por el órgano competente pudieran presentarse las alegaciones que se

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>

considerasen oportunas. El 17 de febrero se recibe contestación al requerimiento de alegaciones, cuyo contenido era el siguiente:

“PRIMERA. – Tal y como indica en su escrito de reclamación el interesado, el Ayuntamiento de Durón ha facilitado copia del contrato vigente de arrendamiento del coto de caza de Durón, al ser este de más reciente tramitación, y por tanto, de fácil localización, no afectando por ello a la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, protegida por los artículos 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y 31.1.e) de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla La Mancha.

(...)

SEGUNDA. - El interesado ha solicitado en repetidas ocasiones los contratos de arrendamiento anteriores al actual, sin especificar en ningún momento la fecha exacta del mismo. En cualquier caso, este ayuntamiento no ha faltado a su obligación de prestar respuesta a las reiteradas solicitudes presentadas, más allá de entenderlas incongruentes, ya que se presume que dichos contratos carecen de eficacia, al haber sido suscrito uno nuevo, del cual ya se le ha facilitado copia.

TERCERA. - Asimismo, los artículos 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y 31.1.e) de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla La Mancha, determinan que las solicitudes de información o de acceso a los archivos y registros de forma genérica y no individualizada, constituyen una petición abusiva en los términos señalados en las Leyes citadas.

El derecho de acceso por los particulares no debe afectar a la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiendo, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desean consultar, sin haber formulado una solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias, habiendo reiterados pronunciamientos jurisprudenciales en este sentido

Este Ayuntamiento considera que las peticiones presentadas deben considerarse abusivas, toda vez que esta Corporación local no dispone de los medios personales ni la disponibilidad horaria suficiente para atender peticiones desproporcionadas de carácter genérico; dado que, de ser atendida, requeriría un tratamiento que obligaría a paralizar el resto de la gestión de la Secretaría municipal, impidiendo por tanto la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendados”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2 c)³ de la LTAIBG y en el artículo 8 del Real Decreto 919/2014⁴, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24⁵ 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 LTAIBG⁶, 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 convenio⁷ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG tiene por objeto “ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”. A estos efectos, su artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “información pública”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG se define la “información pública” como

“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

En función de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a38>

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

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

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

El Ayuntamiento de Durón es un sujeto obligado a los efectos del derecho de acceso de acuerdo con los artículos 2.1.a) de la LTAIBG y 4.2 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

De acuerdo con el citado artículo 13 de la LTAIBG, cabe concluir que la información solicitada debe considerarse «*información pública*», puesto que obraría en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, el Ayuntamiento de Durón, que dispondría de ella en el ejercicio de las funciones que la Ley 7/1985⁸, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la legislación aplicable en materia de caza, reconocen a los municipios.

4. En el caso de esta reclamación, como se ha indicado anteriormente, el ayuntamiento en sus alegaciones considera de aplicación la causa de inadmisión dispuesta en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG⁹.

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, 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.

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

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

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.

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, provocase 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 el caso de esta reclamación el reclamante solicita una serie de contratos administrativos de arrendamiento de un coto de caza. Tener acceso a un contrato administrativo conecta directamente con el espíritu de la LTAIBG, puesto que permite conocer cómo se toman las decisiones públicas y cómo se manejan los fondos públicos. Por lo tanto, se trata de una solicitud justificada con la finalidad de la ley, en los términos definidos en el CI/003/2016, de este Consejo.

A mayor abundamiento y de acuerdo con el artículo 5.1 de la LTAIBG las Entidades Locales están obligadas a publicar “de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”. De forma más específica, la letra a) del artículo 8.1 de la LTAIBG prevé que las administraciones “deberán hacer pública, como mínimo”, “la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación”, especificándose en la materia que ahora interesa lo siguiente:

“a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público”.

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 63 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, al afirmar que “en el caso de la información relativa a los contratos, deberá publicarse al menos la siguiente información”, listando una serie de apartados referidos, entre otros a: la memoria justificativa del contrato, los pliegos, documento de aprobación del expediente, objeto detallado del contrato, su duración, el presupuesto base de licitación y el importe de adjudicación, los anuncios de convocatoria de las licitaciones, de adjudicación y de formalización de los contratos, medios de publicitación del contrato, número e identidad de los licitadores, todas las actas de la mesa de contratación, resoluciones del servicio u órgano de contratación, la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato, el desistimiento, la declaración de desierto, así como la interposición de recursos.

Desde ese punto de vista no pueden aceptarse los argumentos del Ayuntamiento de Durón para considerar abusiva la solicitud que da origen a la reclamación, toda vez que se pide acceso a información que: primero, debe ser publicada de oficio por los ayuntamientos y; segundo, que permite conocer la toma de decisiones públicas y el manejo de fondos públicos.

Por lo que se refiere al hecho de que atender la solicitud “obligaría a paralizar el resto de la gestión de la Secretaría municipal”, como se dice en las alegaciones, el mencionado criterio añade que esa paralización debe resultar “de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos”, ponderación e indicadores objetivos sobre los que el ayuntamiento no ha aportado información alguna. Se ignora el número de contratos a aportar al reclamante y su volumen. Este Consejo sí conoce las dimensiones del municipio de Durón, que según el INE¹⁰ cuenta únicamente con 105 habitantes. Ello supone, y así lo dice el propio ayuntamiento, que los medios humanos y materiales con los que cuenta son escasos y por consiguiente, experimenta importantes dificultades a la hora de atender sus obligaciones en todos los ámbitos y, en este caso, las de la transparencia.

Este Consejo es consciente de las dificultades que tienen tantos ayuntamientos españoles, especialmente los de menor tamaño, en cuanto a medios personales y materiales y agradece la colaboración del Ayuntamiento de Durón en pro de la transparencia y, en concreto, a la hora de atender el requerimiento de alegaciones que ha tenido lugar para la resolución de esta reclamación. Este Consejo confía en que, con la aportación de un plazo amplio de tiempo para cumplir con esta resolución, se pueda poner a disposición del reclamante la información por él

¹⁰ <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2872>

solicitada. Otra opción de la que dispone el ayuntamiento es la de ofrecer acceso presencial al reclamante, para el caso de que la documentación no se encuentre digitalizada.

En conclusión, este Consejo considera que el reclamante está pidiendo una documentación que constituye información pública según la LTAIBG, que no ha sido puesta a su disposición y que debe de estar en posesión del ayuntamiento. Sobre la base de esos argumentos, la reclamación debe ser estimada.

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 Durón a que, en el plazo máximo de treinta días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Contratos de arrendamiento del derecho de caza del Ayuntamiento de Durón anteriores a 2016 con el coto GU- 10.027.

TERCERO: INSTAR al Ayuntamiento de Durón 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*¹¹, 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*¹².

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*¹³.

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>

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez