

Resolución RT 0963/2021

N/REF: RT 0963/2021

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Fuentelencina (Guadalajara).

Información solicitada: Informes técnicos y jurídicos de los años 2016 y 2018 correspondientes a los expedientes urbanísticos en los que son obligatorios y actas de las Juntas de Gobierno de los años 2016 y 2018.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 30 días hábiles.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 24 de abril de 2021 el reclamante solicitó al Ayuntamiento de Fuentelencina, al amparo de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«1) *Copia digital de los informes técnicos y jurídicos del año 2016 y del año 2018 correspondientes a los expedientes urbanísticos en que son obligatorios, hasta un máximo de 10 expedientes POR AÑO al efecto de no recargar la actividad municipal.*

2) *Copia digital, o enlace web, de las actas de las juntas de gobierno local del año 2016 y 2018.»*

2. Disconforme con la resolución de 20 de octubre de 2021 —desestimatoria de la solicitud al amparo de las letras d) y e) del artículo 18.1 de la LTAIBG—, el día 21 de octubre de 2021 el

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

solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG).

3. En fecha 25 de octubre de 2021 el CTBG remitió el expediente a la Secretaría General del Ayuntamiento de Fuentelencina, así como al Director de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El día 4 de noviembre de 2021 se recibe, junto con otra documentación, escrito de contestación a la petición de alegaciones. No obstante, dicho documento no contiene texto alguno.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno² (en adelante, LTAIBG), en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo recurso contencioso-administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG, en su artículo 12⁶, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 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*

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887#a24>

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

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

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

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

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, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

Este concepto debe ser entendido en el marco del ámbito de la transparencia pública, cuyo principal objetivo es otorgar a la ciudadanía la capacidad de rendir cuentas de la actuación de los responsables públicos. Según se expresa en el preámbulo de la LTAIBG, 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.

4. Como se ha indicado en los antecedentes de la presente resolución, el Ayuntamiento de Fuentelencina fundamenta su desestimación de la solicitud de acceso a la información en la concurrencia de las causas de inadmisión contempladas en las letras d) y e) del artículo 18.1.e) de la LTAIBG⁷.

En los siguientes apartados, examinaremos separadamente cada punto de la solicitud.

5. En relación con el primero —«[c]opia digital de los informes técnicos y jurídicos del año 2016 y del año 2018 correspondientes a los expedientes urbanísticos en que son obligatorios, hasta un máximo de 10 expedientes POR AÑO al efecto de no recargar la actividad municipal»—, el Ayuntamiento le atribuye carácter abusivo.

Respecto al ejercicio abusivo de un derecho, existe reiterada jurisprudencia, entre la que cabe citarse la sentencia 728/2010, de 15 noviembre (RJ 2010\8869), en la que el Tribunal Supremo afirma en que «[l]a doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº.1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986, 12 de noviembre de 1988, 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).»

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:

- Una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima —voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo—; y
- 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 artículo 38.2.a) de la LTAIBG, aprobó el criterio interpretativo CI/3/2016, de 14 de julio, que se pronuncia en los siguientes términos:

«[...]

2.2. Respetto 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 «*[l]os derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe*», a lo que añade que «*[l]a Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo*», precisando, acto seguido, que «*[t]odo 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 correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.*»

Según numerosas sentencias —entre otras, las SSTS de 8 de julio de 1986; de 12 de noviembre de 1988; de 11 de mayo de 1991; de 25 de septiembre de 1996; de 18 de julio de 2000; y 1 de febrero de 2006—, 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 de 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—.
- 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, perjudicándolo, al objeto y finalidad de la propia norma.

No obstante, también cabe recordar la reiterada reticencia del Tribunal Supremo a admitir la concurrencia del abuso de derecho, cuya existencia debe desprenderse inequívocamente de hechos ciertos que, con plena eficiencia y razón, así lo revelen, sin que pueda depender del mero juicio o criterio subjetivo de quien enjuicia, considerándose un recurso excepcional y de alcance restrictivo. Así, el en su sentencia de 9 octubre 1986 (RJ 1986\5505), rechaza los datos aportados a efectos de que no opere la presunción legal de buena fe y de fundamentar la existencia de una situación de abuso de derecho «*cuya invocación*» —afirma— «*ha de tener muy presente su carácter excepcional – sentencias de 5 de Febrero y 9 de Junio de 1959 (RJ 1959\456 y RJ 1959\2495); 7 de Julio de 1980 (RJ 1980\3301), y 31 de Octubre de 1981- y la necesidad de que se patentice la intención de perjudicar o la falta de finalidad seria y legítima en la conducta del sujeto al lado de la situación objetiva de anormalidad o exceso en el ejercicio del derecho actuado – sentencias de 25 de Junio y 9 de Febrero de 1983 (RJ 1983\956); 31 de Diciembre de 1985; 5 de Abril de 1986 (RJ 1986\1794)...*»

A tenor de lo alegado por el Ayuntamiento, de la jurisprudencia citada y del criterio interpretativo CI/3/2016, este Consejo considera que no concurren en el presente caso las condiciones necesarias para considerar abusiva la solicitud, y ello por lo siguiente:

En primer lugar, respecto al hecho de que se atribuya a la solicitud «*carácter abusivo*», es preciso señalar que ni el órgano destinatario de la solicitud de acceso a la información ni este Consejo pueden fundamentar sus resoluciones en meras conjeturas, pues es necesario —como

sostiene el Tribunal Supremo en su sentencia de 9 octubre 1986— *«que se patentice la intención de perjudicar o la falta de finalidad seria y legítima en la conducta del sujeto al lado de la situación objetiva de anormalidad o exceso en el ejercicio del derecho actuado.»*

En segundo lugar, otro de los argumentos esgrimidos por la administración municipal para denegar la información es el de atribuir a la solicitud carácter abusivo *«toda vez que este Ayuntamiento no tiene los medios personales suficientes para atender peticiones desproporcionadas de carácter genérico; dado que, de ser atendida, requerirla un tratamiento que obligaría a paralizar el resto de la gestión municipal, impidiendo por tanto la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que se tienen encomendado.»* A este respecto, cabe señalar que el artículo 20.1 de la LTAIBG faculta al órgano competente para resolver la solicitud de acceso a la información a ampliar el plazo de resolución *«por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»*. Por ello, dicho argumento tampoco puede tenerse en cuenta como fundamento del alegado carácter abusivo de la solicitud, toda vez que la administración requerida pudo haber hecho uso de la citada facultad. En cualquier caso, si esa cifra de diez expedientes urbanísticos 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 del año 2016 y del 2018 que es razonable suministrar, de manera que no se comprometa la gestión de los servicios públicos que tiene encomendados.

Por último, en su resolución de 20 de octubre de 2021 el Ayuntamiento se refiere a la solicitud de información con expresiones como las que siguen: *«peticiones desproporcionadas de carácter genérico», «solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias» o «solicitudes de información o de acceso a los archivos y registros de forma genérica y no individualizada»*. Examinada la solicitud de información de 24 de abril de 2021, se comprueba que reúne los requisitos establecidos en el artículo 17 de la LTAIBG y que se ciñe a documentos concretos y acotados en el tiempo.

Por todo lo expresado, este Consejo considera que nos hallamos ante una solicitud amparada por la LTAIBG, por lo que no procede calificarla como abusiva en lo referente a su punto primero.

6. Por lo que respecta a la *«[c]opia digital, o enlace web, de las actas de las juntas de gobierno local del año 2016 y 2018»*, la administración municipal estima que procede su inadmisión por aplicación del artículo 18.1.d) de la LTAIBG, ello por haberse solicitado respecto de un órgano —la Junta de Gobierno— del que el Ayuntamiento de Fuentelencina carece por ser su población inferior a la exigida en el artículo 20.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

El citado artículo 18.1.d) de la LTAIBG establece la inadmisión a trámite, mediante resolución motivada, de las solicitudes «[d]irigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.»

Con arreglo a dicho apartado, la solicitud sí se ha dirigido al órgano que dispone de la información —el Ayuntamiento de Fuentelencina—, con independencia de que el solicitante haya errado en la denominación del órgano cuyas actas se solicitan —por haberse referido a la Junta de Gobierno en lugar de al Pleno—.

Frente a dicha confusión terminológica por parte del solicitante, este Consejo estima que debe prevalecer el derecho de acceso a la información pública, por lo que no cabría aplicar la causa de inadmisión esgrimida por el Ayuntamiento, debiendo ser estimada la reclamación también a este respecto por constituir lo solicitado «*información pública*» con arreglo al artículo 13 de la LTAIBG.

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

- Copia digital de los informes técnicos y jurídicos de los años 2016 y 2018 correspondientes a los expedientes urbanísticos en que son obligatorios, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 5 de esta resolución.
- Copia digital, o enlace web, de las actas del Pleno del Ayuntamiento de los años 2016 y 2018.

TERCERO: INSTAR al Ayuntamiento de Fuentelencina 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*⁸, la reclamación prevista en el

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

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 Públicas⁹.

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-administrativa¹⁰.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>