

## Resolución RT 0465/2021

N/REF: RT 0465/2021

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Torrejón del Rey (Guadalajara).

Información solicitada: Expedientes urbanísticos que requieren informe técnico preceptivo, resueltos en 2018.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante 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 gobierno<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG) y con fecha 26 de abril de 2021 la siguiente información:

*“La relación de expedientes administrativos urbanísticos, hasta cinco para no condicionar la actividad de los probos y esforzados funcionarios de este ayuntamiento, que requieren informe técnico preceptivo resueltos en 2018 en los que el Secretario Municipal no ha elevado denuncia a la fiscalía a sabiendas de haberse resuelto el expediente sin informe de técnico funcionario.”*

2. Al no recibir respuesta, el reclamante presentó, mediante escrito de fecha 31 de mayo de 2021, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

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

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

3. Con fecha 2 de junio de 2021 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Secretaría General del Ayuntamiento de Torrejón del Rey, al objeto de que pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Con fecha 23 de junio de 2021 se reciben la alegaciones que indican:

*“ALEGACIONES*

*PRIMERA.- Hay que resaltar en primer término que por parte de [REDACTED] no solo se ha realizado esta petición al Ayuntamiento que presido, sino que desde 2014 se han formulado las peticiones que se hacen constar en la certificación expedida por el Sr. Secretario del Ayuntamiento que acompaño como documento núm. 1, y que como puede verse en el mismo, se trata de peticiones con carácter masivo de actuaciones municipales, lo que es prácticamente imposible de cumplir por el Ayuntamiento, que según el certificado que igualmente acompaño como documento núm. 2, cuenta con un secretario interventor, y 5 auxiliares administrativos para cubrir todas las necesidades del municipio, lo que supondría la práctica paralización de la actividad administrativa ordinaria, y de la atención a los ciudadanos si se dedicase a atender las peticiones realizadas por el [REDACTED].*

*Por otro lado, la petición que ahora se realiza no puede ser atendida en los términos solicitados porque la misma contiene una valoración del ejercicio profesional del Sr. Secretario Interventor del Ayuntamiento, ya que una cosa es pedir expedientes administrativos urbanísticos, y otra muy diferente, solicitar expedientes en los que el Sr. Secretario Municipal no ha elevado denuncia a la Fiscalía a sabiendas de haberse resuelto sin el informe técnico de funcionario.*

*SEGUNDA.- No procede acceder a la solicitud del [REDACTED] en virtud de lo dispuesto en el Art. 18.1 apartado C, de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno 19/2013 de 9 de diciembre, según la cual se inadmitirán a trámite las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria un acción previa de reelaboración, y en el caso que nos ocupa se está solicitando no una información sobre expedientes administrativos concretos, sino sobre aquellos en los que no se haya elevado denuncia a la Fiscalía por el Sr. Secretario Municipal de haberse resuelto el expediente sin informe de técnico funcionario, lo que supone una reelaboración de los expedientes administrativos con una previa decisión sobre la valoración del informe técnico, en el sentido de apreciar el carácter que tiene el que lo elaboró, y una valoración de la actuación del Secretario Municipal sobre si debía o no elevar denuncia a la fiscalía, lo que excede con mucho los límites establecidos en la Ley de Transparencia sobre la información debida a los ciudadanos de la actividad de la Administración Pública.*

*Y es la propia Ley la que pone coto a estas solicitudes, indicando que deben de no admitirse a trámite, cuando como en el presente caso no se trata de solicitar una información sobre*

unos expedientes concretos, sino los que reúnan unas determinadas características que impliquen una valoración de los órganos administrativos, como en este caso municipales de si reúnen o no las características que el solicitante de la información pretende.

La Ley 4/2016 de 15 de diciembre sobre Transparencia y Buen Gobierno en su Art. 31.1c, mantiene una redacción similar, y matiza que no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente, y evidentemente lo que se solicita por el [REDACTED] no puede obtenerse mediante un tratamiento informatizado, sino que requiere una valoración de todos y cada uno de los expedientes para ver si reúnen las características que el [REDACTED] solicita, que no son otras que la valoración de la actividad profesional de Sr. Secretario Municipal.

TERCERA.- Por otra parte también concurre la causa de inadmisión establecida en el Art. 18.1.e de la LEY 19/2013 de 9 de diciembre, que establece que como causa de inadmisión, que las peticiones sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley, redacción que se repite prácticamente igual en el Art. 31.1.e de la Ley 4/2016 de 15 de diciembre sobre transparencia y Buen Gobierno de Castilla la Mancha.

De la certificación que se acompaña junto con este escrito como documento núm. 1 se deduce que el [REDACTED] ha solicitado de forma masiva información sobre la actividad municipal, dentro de este mismo año todos los informes técnicos y jurídicos aportados en los expedientes de obra mayor en los años 2019 y 2020, así como contratos del arquitecto municipal desde 2014, todos los expedientes de letrados y procuradores desde el 01/01/2015, todas las advertencias de ilegalidad por no exigir informe técnico en actuaciones urbanísticas, es decir, solicita la práctica totalidad de la actividad administrativa durante varios años, incumpliendo la finalidad de la Ley de Transparencia, por lo que debe ser denegado en virtud de lo ya citado en el Art. 18.1.e de la Ley Estatal y Art. 31.1.e de la Ley Regional.

Sobre un asunto similar y relativo al Ayuntamiento de Pastrana, se ha pronunciado ya el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo núm. 11, en Sentencia de 4 de marzo de 2021, dictada en Procedimiento Ordinario 33/2020, que estimo un recurso contra el acuerdo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al que ahora me dirijo, que exigía se facilitase determinada información al [REDACTED]

En dicho procedimiento tal y como consta en la Sentencia fue admitida como prueba que el Consejo de transparencia informase sobre la actuación del [REDACTED], y sobre las reclamaciones que ante el misma había presentado, certificándose por dicho órgano que en el año 2020 se presentaron hasta la fecha de la certificación 74 reclamaciones por el Sr.

█ frente a las 702 que se había presentado en total, determinando la Sentencia citada en su fundamento jurídico sexto lo siguiente,

*“Ante los hechos expuestos, debemos dilucidar ahora si es aplicable la doctrina del abuso de derecho para ver si concurre en las actuaciones referidas, de modo tal que permitiera considerar abusiva las peticiones efectuadas por el ciudadano ante el CTBG.*

*Para efectuar tal examen, vamos a partir de los razonamientos que el propio CTBG efectúa en la Resolución RT 0752/2019, 0753/2019 y 0754/2019.*

*El ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia (por ejemplo la Sentencia de 1 de febrero de 2006 - rec, núm. 1820/2000-), donde se subrayan la existencia de unos límites impuestos al ejercicio de los derechos, que son de orden moral, teleológico y social.*

*Es 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).*

*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. En este caso, habida cuenta del acerbo probatorio expuesto en el Fundamento Jurídico anterior no nos cabe duda sobre que las peticiones de información del citado █ deben calificarse objetivamente de abusivas.*

*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.*

*En este caso, el enorme caudal de peticiones efectuadas ante la Corporación municipal ha provocado de ésta una respuesta que nos parece adecuada y proporcionada pues, en lugar de dedicar a los funcionarios municipales al servicio de un ingente caudal de peticiones que supusiera desatender su trabajo ordinario, ha dispuesto satisfacerla concediendo el acceso de los documentos solicitados en unos horarios donde los interesados accedan a los archivos públicos a fin de que con sus propios medios procedan a digitalizar los documentos por los que se interesan, siempre claro está, que no se comprometa la información sobre terceros salvaguardada por las normas de protección de datos, que son de aplicación plenamente concurrente –no debe olvidarse-, con las normas de acceso y transparencia.”*

*Todas las circunstancias que se recogen en el fundamento de la Sentencia se dan en el presente asunto, ya que aunque el escrito inicial del [REDACTED] limita a 5 los expedientes urbanísticos que solicita desde el año 2018, al no designar cuales son éstos, obliga revisar todos y cada uno de los expedientes tramitados desde dicha fecha, es decir, casi 4 años, sin que exista personal suficiente en el Ayuntamiento para poder dedicarse a dicha función, y siendo claramente abusiva la petición, ya que pretende paralizar el Ayuntamiento para obtener una información masiva de carácter urbanístico que no se encuentra amparada por lo que las Leyes de Transparencia indican.”*

## 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>3</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso

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

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 LTAIBG<sup>4</sup>, 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>5</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 autoridad municipal como se ha indicado en los antecedentes de esta resolución, considera de aplicación la causa de inadmisión dispuesta en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG<sup>6</sup>.

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.*

*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”.*

---

<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/transparencia/portal transparencia/informacion econ pres esta/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal%20transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html)

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

*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, 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”.*

En virtud de todo ello, y vistas las clarificadoras alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Torrejón del Rey, 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.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada, por concurrir la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública 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<sup>7</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>8</sup>.

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

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

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<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>