

## Resolución RT 1081/2021

**N/REF:** RT 1081/2021

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ayuntamiento de Santa Cruz de la Zarza (Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha).

**Información solicitada:** Información relativa a los expedientes administrativos de otorgamiento de licencias urbanísticas concernientes al proyecto de "Nokian Tyres Spain, S.L.U."

**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 1 de octubre de 2021 el reclamante solicitó al Ayuntamiento de Santa Cruz de la Zarza, 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 de los expedientes administrativos, excluidos los documentos de carácter técnico de la empresa solicitante, de otorgamiento de licencias urbanísticas concernientes al proyecto de "Nokian Tyres Spain, S.L.U.", así referida en informe técnico remitido al compareciente en fecha 30 de septiembre de 2021»*

2. Ante la ausencia de respuesta por parte de la administración municipal, en fecha 5 de noviembre de 2021 el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG).

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

3. En esa misma fecha, 5 de noviembre de 2021, el CTBG remitió el expediente a la Secretaría General del Ayuntamiento de Santa Cruz de la Zarza, 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 25 de noviembre de 2021 se recibe escrito de alegaciones del Ayuntamiento concernido, en el que se sostiene lo siguiente:

«[...]

*Primero: En fecha 1 de octubre de 2021, [REDACTED], presenta instancia en este Ayuntamiento, por la que solicita copia de los expedientes administrativos de otorgamiento de licencias urbanísticas concernientes al proyecto de “Nokian Tyres Spain, S.L.U”.*

*De dicha solicitud se desprende que el reclamante solicita la totalidad de todos los expedientes urbanísticos que se han tramitado o se están tramitando en este Ayuntamiento a favor de la mercantil “Nokian Tyres Spain, S.L.U.”.*

*Segundo: Ha de destacarse que el proyecto “Nokian Tyres Spain, S.L.U.”, acometido en este municipio, se trata de una obra faraónica de construcción de un circuito de pruebas de neumáticos de invierno que la citada empresa, de capital finés, ha instalado en esta localidad, además de un Centro Tecnológico anejo al mismo. Se trata de un proyecto de dimensiones colosales, que ocupa una extensión de 300 hectáreas. Su tramitación se ha llevado a cabo habiendo sido calificada como Proyecto de Singular Interés (PSI) por el Gobierno autonómico, siendo el único con esta calificación, junto con el Parque Temático “Puy du Fou”, construido en Toledo.*

*Por tanto, la remisión de la totalidad de documentación que conforman los expedientes administrativos tramitados al respecto resulta poco menos que imposible, so pena de ralentizar sobremanera o, incluso, bloquear el resto de la gestión administrativa de este Ayuntamiento.*

#### ALEGACIONES

*PRIMERA.- En base a lo anterior, y en aplicación del artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que establece como causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, entre otros supuestos, que éstas sean manifiestamente repetitivas o que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.*

*En este sentido, el mencionado apartado e) del punto 1 del artículo 18 asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición no esté justificada con la finalidad de la Ley, de manera que existe como elemento esencial para la aplicación de esta causa de inadmisión que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, cuestión esta que, entendemos, se cumple en esta solicitud, la cual, de ser atendida, requeriría un tratamiento que irremediablemente obligaría a paralizar la gestión ordinaria de la oficina administrativa del Ayuntamiento, impidiendo la atención justa y equitativo del trabajo y el servicio público.*

*SEGUNDA.- Al haber sido tramitado a la luz de la calificación como PSI por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, puede acceder al mismo en la página web del gobierno regional, donde aparece toda la información, en el siguiente enlace:*

[www.castillalamancha.es/gobierno/fomento/estructura/dgfplatersos/actuaciones/proyecto-singular-interés-centro-tecnológico-nokian-tyres](http://www.castillalamancha.es/gobierno/fomento/estructura/dgfplatersos/actuaciones/proyecto-singular-interés-centro-tecnológico-nokian-tyres)

*Es todo cuanto puedo exponer.*

*[...].»*

## 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 gobierno<sup>2</sup> (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 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 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 CTBG 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

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

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>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 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, 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. En el presente caso, la información solicitada debe considerarse «*información pública*», puesto que obraría en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, el Ayuntamiento de Santa Cruz de la Zarza, que dispondría de ella en el ejercicio de las funciones que en materia urbanística reconoce a los municipios el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>7</sup>.

No obstante, el citado Ayuntamiento alega la concurrencia de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.e)<sup>8</sup> de la LTAIBG, referido a solicitudes de «*carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia*» de esa Ley, para no facilitar la información solicitada.

---

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

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392#a25>

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

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 sostiene lo siguiente:

*«La 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 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. 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 «*[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, la administración municipal alega que *«la remisión de la totalidad de documentación que conforman los expedientes administrativos tramitados al respecto resulta poco menos que imposible, so pena de ralentizar sobremanera o, incluso, bloquear el resto de la gestión administrativa de este Ayuntamiento.»*

A este respecto cabe señalar que la solicitud no se refería a la *«totalidad de documentación que conforman los expedientes administrativos tramitados al respecto»*, puesto que excluía expresamente *«los documentos de carácter técnico de la empresa solicitante»*.

Asimismo, en cuanto a los efectos de ralentización o bloqueo esgrimidos, 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 no 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 segundo lugar, remite la administración requerida a lo publicado en la página web del gobierno regional, donde, según manifiesta, *«aparece toda la información»*: [www.castillalamancha.es/gobierno/fomento/estructura/dgfplatersos/actuacion/es/proyecto-singular-interés-centro-tecnológico-nokian-tyres](http://www.castillalamancha.es/gobierno/fomento/estructura/dgfplatersos/actuacion/es/proyecto-singular-interés-centro-tecnológico-nokian-tyres)

Consultada la página indicada, se comprueba que en ella no se encuentra la información solicitada, cual es la relativa al *«otorgamiento de licencias urbanísticas concernientes al proyecto de “Nokian Tyres Spain, S.L.U.”»*

Cabe mencionar, por último, lo argumentado por el Defensor del Pueblo en la respuesta a la queja número 15007051, en la que sostiene que *«el derecho de información, genéricamente referido a cualquier actuación administrativa, tiene especial relevancia en el derecho urbanístico, donde el control de la observancia de la legalidad, así como la de los planes y demás instrumentos de ordenación y de gestión urbanística, puede ser instada por cualquier*

ciudadano, conforme al artículo 4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008).»

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.

### 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 Santa Cruz de la Zarza a que, en el plazo máximo de treinta días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Copia de los expedientes administrativos, excluidos los documentos de carácter técnico de la empresa solicitante, de otorgamiento de licencias urbanísticas concernientes al proyecto de “Nokian Tyres Spain, S.L.U.”.

**TERCERO: INSTAR** al Ayuntamiento de Santa Cruz de la Zarza 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, 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<sup>11</sup>.

<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&tn=1&p=20181206#a9>

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez