

## Resolución RT 0133/2021

N/REF: RT 0133/2021

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Villanueva de la Torre (Guadalajara, Castilla-La Mancha)

Información solicitada: Información sobre informes técnicos urbanísticos

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

### 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 gobierno<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG) y con fecha 19 de enero de 2021 la siguiente información:

*"1) Copia digital de los informes técnicos emitidos por INGENYA SL en los dos años del contrato copia de las actas y de los informes de inspección realizados por INGENYA en el curso de los dos años del contrato relación de expedientes de licencias de obra mayor informados por INGENYA en los dos años de su contrato relación de licencias en relación a las cuales INGENYA emitió informes para otorgamiento de licencias de uso, actividad o primera ocupación.*

*2) Que se dé por interpuesta acción pública urbanística en relación a las infracciones urbanísticas, por infracción del procedimiento, en relación a la persona titular de la secretaría que omitiera informar de la infracción del procedimiento al no informar ni inspeccionar un funcionario siendo inexcusable.*

---

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

2. Ante la ausencia de respuesta a su solicitud, el reclamante presentó mediante escrito al que se da entrada el 23 de febrero 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.
3. Con fecha 26 de febrero de 2021 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Secretaría General del Ayuntamiento de Villanueva de la Torre, al objeto de que, por el órgano competente, pudieran presentarse las alegaciones que se considerasen oportunas. En la fecha en que se dicta esta resolución no se han recibido alegaciones por parte del ayuntamiento afectado por la reclamación.

## 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 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 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<sup>6</sup> reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#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/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>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

en el artículo 105.b) de la Constitución<sup>7</sup> y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG<sup>8</sup> 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 encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

4. En el caso de esta reclamación, la solicitud del ahora reclamante consta de dos partes. La primera, referida a informes técnicos y otras cuestiones relacionadas con la contratación realizada por el ayuntamiento con una empresa, constituye información pública. La segunda parte se refiere a la interposición de una acción pública urbanística. Esta parte constituye una petición que se aleja del ámbito del derecho de acceso a la información, en tanto supone una solicitud de actuación material y no de información. En consecuencia, se requiere una actuación previa del órgano administrativo, por lo que no se trata de una información de la que dispone la administración en el momento de solicitarla.

Este objetivo queda fuera del ámbito de actuación de este Consejo, cuyo cometido en relación con estas reclamaciones consiste en garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, entendida ésta como información disponible y existente en el momento de solicitarla.

Tal y como se puso de manifiesto en anterior Resolución de este Consejo -RT 0301/2017-, el reclamante “ha presentado una petición destinada a que la administración pública lleve a cabo una actuación material, (...). Actividad que dista de tratarse de una solicitud de acceso a la información en los términos definidos por los artículos 12 a 22 de la propia LTAIBG. De este modo, en definitiva, tomando en consideración el objeto de la solicitud descrita en el que se plantea una actuación material por parte de la administración cabe concluir con la inadmisión de esa parte de la reclamación planteada al quedar fuera del ámbito de aplicación de la LTAIBG.

5. Por lo que respecta a la primera parte de la reclamación, ésta se refiere a la emisión de informes técnicos en el ámbito urbanístico por parte del Ayuntamiento de Villanueva de la

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

Torre. Se trata de una información que tiene la consideración de información pública, en la medida en que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, que dispone de ella en el ejercicio de las funciones que tiene legalmente reconocidas.

En concreto, se refiere a los informes elaborados por una empresa privada INGENyA S.L., la cual, según ha podido comprobar este consejo, resultó adjudicataria de un contrato administrativo en diciembre de 2014, cuyo objeto era “servicios técnicos y de urbanismo del Ayuntamiento de Villanueva de la Torre”, tal y como se recoge en el anuncio de formación. El plazo de ejecución ese contrato era de 24 meses, es decir, que tuvo lugar durante los años 2015 y 2016.

El pasado 18 de mayo este Consejo ha resuelto la RT/0047/2021, presentada por el mismo reclamante que ha presentado esta reclamación y cuyo contenido literal era “Copia digital de los expedientes administrativos urbanísticos, incoados desde 1 de enero de 2015 al 1 de enero de 2017”. A este hecho debe añadirse que la RT/0047/2021 era, a su vez, muy similar a otra anterior del mismo reclamante, la RT/0087/2020. En resumen, se debe concluir que nos encontramos, con algún matiz, con la misma reclamación resuelta en la RT/0047/2021. A la vista de la identidad sustancial entre ambas reclamaciones se reproducen a continuación los argumentos incluidos en la RT/0047/2021:

*“Esta reclamación debe relacionarse con la RT/0087/2020, resuelta el 12 de junio de 2020, en la que se solicitaba la misma información, si bien referida a un horizonte temporal mayor: desde 1 de enero de 2010 hasta la fecha de presentación de la solicitud, a finales de 2019. Es decir, se solicitaban los datos correspondientes a diez anualidades, en lugar de las dos a las que se refiere esta reclamación, además de otros documentos de carácter urbanístico.*

*En la RT/0087/2020, el Ayuntamiento de Villanueva de la Torre había inadmitido la solicitud alegando la concurrencia de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 e)<sup>9</sup> de la LTAIBG, referido a solicitudes de “carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia” de esa Ley. Se copian a continuación las razones aducidas por el ayuntamiento:*

*“La información solicitada por el interesado, supondría como primera actuación, para poder poner a disposición de los expedientes solicitados, tener que revisar, si en los aproximadamente 844 expedientes, que obran en poder del Ayuntamiento, se contienen datos especialmente protegidos, y en su caso, realizar una disociación de los mismos, así como datos personales objeto de protección. Ello supondría tener que fotocopiar todos y cada uno de los documentos que integran los distintos expedientes (844 aproximadamente),*

---

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

*contratar a una copistería para que realizara las fotocopias de los distintos proyectos técnicos, que, en su caso, contuvieran los expedientes (dado que en el Ayuntamiento no disponemos de elementos de reproducción de planos), para poder realizar la disociación de los datos sujetos a protección.*

*La segunda actuación, supondría (una vez disociado los datos) tener que escanear los 844 expedientes aproximadamente, con toda la documentación que cada uno de ellos contiene, para su digitalización, y que es imposible de determinar*

*Evidentemente esa labor, con los medios (materiales y personales) de que dispone el Ayuntamiento de Villanueva de la Torre, supondría tener que paralizar determinados departamentos y servicios, durante, como mínimo 3 o 4 meses, o más dado que resulta imposible calcular el tiempo a emplear”.*

*Como se ha indicado en los antecedentes de esta resolución no se han recibido alegaciones por parte del Ayuntamiento de Villanueva de la Torre. En este sentido, este Consejo debe insistir en la importancia de disponer de las alegaciones procedentes de la administración concernida por la reclamación, para poder contar con los argumentos de todas las partes involucradas y con mayores elementos de juicio para poder dictar resolución.*

6. *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 10, de 14 de julio, que se pronuncia en los siguientes términos:*

---

<sup>10</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

## 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:

- 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.

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 las solicitudes presentadas y antecedentes de la misma).

*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”.*

*(...)”*

En virtud de todo ello, se entiende, al igual que sucedía en la RT/0047/2021, 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, al apreciar la causa de inadmisión del 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>11</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>12</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>13</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>