



Resolución RT 0199/2019

N/REF: RT 0199/2019

Fecha: 12 de junio de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Consejería de Economía e Infraestructuras. Junta de Extremadura.

Información solicitada: Proyecto de mejora del abastecimiento de agua del Poblado de Cíjara.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó ante la Consejería de Economía e Infraestructuras de la Junta de Extremadura, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante LTAIBG) y con fecha 14 de febrero de 2018, la siguiente información:

PRIMERO.- El "Proyecto de mejora del abastecimiento de agua del Poblado de Cíjara" con todos los documentos reglamentarios, describiéndose en los mismos los distintos elementos a emplear y características de las obras a ejecutar, incluyendo los planos donde

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

se encuentran definidos los trazados, perfiles, secciones, arquetas, detalles, etc., redactado en marzo de 1990 y con un presupuesto de ejecución por contrata de 18,5 millones de pesetas, tal y como se menciona en la Supervisión Técnica que se anexa a la presente solicitud.

SEGUNDO.- Según lo especificado en el artículo 22.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se solicita que tanto la información solicitada como las resoluciones y todo tipo de notificaciones se me hagan llegar en formato electrónico a través de la cuenta de correo-e indicada en el formulario de la presente solicitud.

2. Al no obtener respuesta a su solicitud, el 21 de marzo de 2019 formuló Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG.
3. Iniciada la tramitación del expediente de reclamación, con fecha 26 de marzo de 2019 este organismo dio traslado de aquél al Secretario General de Administración Pública de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Extremadura, al objeto de que se pudieran formular, por el órgano competente, las alegaciones que se considerasen oportunas en el plazo de quince días hábiles.

Mediante escrito del Director General de Infraestructuras de la Junta de Extremadura, que tuvo entrada en este Consejo el 3 de abril, se realizan, en síntesis, las siguientes consideraciones:

Segundo: La solicitud de la referencia, y que el interesado elevó al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante reclamación RT 0199/2019, fue resuelta por esta Dirección General mediante Resolución del 19 de marzo de 2019, notificada al interesado mediante comunicación electrónica del 27 de marzo de la misma anualidad.

La resolución inadmitió la solicitud del interesado al no apreciar que la justificación en relación con la finalidad de transparencia que entraña el ejercicio del derecho recogido en la LTAIBG, para lo que se tuvo en cuenta los múltiples antecedentes que se remontan al año 2017, fecha desde la cual el mismo interesado ha solicitado en reiteradas oportunidades información relacionada con las obras de abastecimiento al poblado del Cijara en el término municipal de Alía (Cáceres), por lo que se aprecia su carácter abusivo no solo por las consideraciones cualitativas sino además por su falta de justificación.

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

(...)

Sexto: De conformidad con el criterio interpretativo emitido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con número de referencia CI/003/2016 del 14 de julio de 2016, relativo a la causa de inadmisión de solicitudes de información mencionada en el artículo 18.1 e) de la LTABIG: "El artículo 18.1.e) de la LTABIG 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: (...) B) Que el ejercicio pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley".

Agrega el criterio interpretativo referido que: "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 en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso del 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 sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho. (...)".

Séptimo: En este orden de ideas, resulta claro que el abultado número de solicitudes de acceso a una misma información relacionada, con el consecuente desgaste para la administración en la tramitación de los respectivos expedientes, que en algunos casos han sido elevados al mismo Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, supone un excesivo y abusivo ejercicio del derecho, resulta obvio que las antecedentes descritos permiten deducir inequívocamente que el ejercicio del derecho sobrepasan manifiestamente los límites normales de su ejercicio.

(...)

Junto con este escrito de alegaciones, la administración remite también la Resolución de 19 de marzo por la que se dio respuesta al interesado, junto con el informe de supervisión técnica que se le envió.

4. Por último, con fecha 8 de abril, [REDACTED] envió correo electrónico a este organismo confirmando que su solicitud sí había sido respondida y manifestando su disconformidad con la contestación recibida por parte de la administración:

PRIMERA.- En lo que se refiere al "abultado número de solicitudes de acceso a una misma información relacionada", el criterio interpretativo CI/0003/2016, relativo a las causas de

inadmisión de solicitudes de información que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo, adoptado el 14 de julio de 2016 por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, especifica que "el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho".

Por otro lado, si bien es cierto que desde 2017 he presentado diversas solicitudes de información relacionada con el abastecimiento de agua potable al Poblado de Cijara, no es menos cierto que nunca he solicitado la misma información, lo cual puede ser comprobado en el texto de mis solicitudes.

En cuanto al "desgaste para la administración en la tramitación de los respectivos expedientes", supone un desgaste aún mayor para el ciudadano el hecho de tener que esperar 14 meses para obtener información pública, con el agravante de comprobar cómo se omite la documentación que resulta más relevante en el expediente solicitado, viéndose obligado a formular una nueva solicitud para pedir esa documentación, todo ello teniendo en cuenta que el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, contempla un plazo máximo de dos meses para resolver las solicitudes de acceso a información pública.

SEGUNDA.- El criterio interpretativo CI/0003/2016, en lugar de respaldar los motivos alegados por la Dirección General de Infraestructuras de la Junta de Extremadura para inadmitir mi solicitud de acceso a información pública, más bien justifica su admisión a trámite, pues la información solicitada jamás ha sido facilitada por la Junta de Extremadura al solicitante.

En la respuesta de la Dirección General de Infraestructuras, con fecha 18 de septiembre de 2018, a la solicitud de acceso a información pública 17016756865, con la mediación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (resolución RT 0324/2017), esta Dirección General no proporcionó el "Proyecto de mejora del abastecimiento de agua del Poblado de Cijara" que es el verdadero núcleo de la información entonces solicitada, entregando a cambio información mucho menos relevante e impidiendo al solicitante tener la oportunidad de conocer en detalle qué tipo de operaciones de mejora se ejecutaron en unas instalaciones que prestan un servicio esencial para la población, como es el abastecimiento de agua potable.

De esta manera, se demuestra que mi solicitud 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 y conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

TERCERA.- Basándome en las alegaciones primera y segunda, no parece aceptable la aplicación del artículo 7.2 del Código Civil, pues mi solicitud tiene la clara e inequívoca intención de conocer en detalle el contenido de un proyecto técnico para la mejora del sistema de abastecimiento de agua potable a un núcleo de población, para lo cual hago uso del legítimo derecho de acceso a la información pública que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, reconoce a todos los ciudadanos.

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 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 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 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. Entrando ya en el análisis de este caso, lo primero que debe considerarse es la posibilidad de que la solicitud [REDACTED] tenga carácter abusivo en aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e)⁶ de la LTAIBG. De ser así, la reclamación debería desestimarse sin entrar en otras consideraciones.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#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/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

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

Según expresa la administración autonómica, el carácter abusivo de la solicitud está justificado por su falta de relación con la finalidad de transparencia recogida en la LTAIBG y en el número de peticiones formuladas por el interesado desde 2017. Así, señala que *“resulta claro que el abultado número de solicitudes de acceso a una misma información relacionada, con el consecuente desgaste para la administración en la tramitación de los respectivos expedientes, que en algunos casos han sido elevados al mismo Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, supone un excesivo y abusivo ejercicio del derecho, resulta obvio que las antecedentes descritos permiten deducir inequívocamente que el ejercicio del derecho sobrepasan manifiestamente los límites normales de su ejercicio”*.

Por su parte, el reclamante manifiesta que, tal y como señala el Criterio Interpretativo 3/2016⁷, elaborado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el fin de precisar los conceptos de solicitud repetitiva o abusiva, el número de solicitudes no determina el ejercicio abusivo del derecho de acceso a la información. Además, alega el interesado que a pesar de haber presentado diversas solicitudes de acceso, en ninguna de ellas ha requerido la misma información y que el proyecto solicitado en este caso *“es el verdadero núcleo de la información entonces solicitada, entregando a cambio información mucho menos relevante e impidiendo al solicitante tener la oportunidad de conocer en detalle qué tipo de operaciones de mejora se ejecutaron en unas instalaciones que prestan un servicio esencial para la población, como es el abastecimiento de agua potable”*.

Una vez planteados los argumentos de las partes, hay que tener en cuenta lo señalado en el Criterio Interpretativo 3/2016 citado anteriormente y según el cual hay dos elementos esenciales para considerar una solicitud abusiva:

- 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.*

4. Respecto al primero de los elementos, la Junta de Extremadura justifica el carácter abusivo en “el abultado número de solicitudes” presentadas por [REDACTED] sobre el mismo tema y en el “desgaste para la administración en la tramitación de los respectivos expedientes” que ello supone.

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

Ciertamente, aunque puede ser un factor relevante tomándolo en consideración junto con otras circunstancias, el elevado número de solicitudes presentadas no determina por sí solo el carácter abusivo en el ejercicio de acceso a la información. Los argumentos expuestos por la administración no justifican la aplicación del abuso de derecho recogido en el artículo 7.2⁸ del Código Civil, ni tampoco se ha acreditado que se *“requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado”*, en los términos expresados por el Criterio Interpretativo 3/2016.

En concreto, sobre el abuso de derecho, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 1 de febrero de 2006 (fundamento jurídico noveno), expresaba que *“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)”*, siendo su aplicación excepcional y de alcance restrictivo.

A juicio de este Consejo, la presentación de un elevado número de solicitudes sobre el abastecimiento de agua en el Poblado de Cíjara no puede considerarse en este caso una extralimitación en el ejercicio del derecho de acceso. No se solicita documentación de forma indiscriminada, sino que la petición se realiza de forma clara y concreta, especificando el motivo y el origen de la misma.

5. Por último y unido también a lo anterior, la solicitud de información debe estar justificada con la finalidad de la LTAIBG. Según se expresa en el Criterio Interpretativo citado, los objetivos de la Ley pueden sintetizarse en los cuatro siguientes:

- *Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos*
- *Conocer cómo se toman las decisiones públicas*
- *Conocer cómo se manejan los fondos públicos*

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763&p=20180804&tn=1#art7>

- *Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*

Para aclarar este punto hay que fijarse en el objeto de la solicitud de información, el "Proyecto de mejora de abastecimiento de agua del Poblado de Cíjara". Se trata de un documento incluido dentro de los expedientes de contratación de obras, que debe elaborarse durante la fase de preparación del contrato y cuyo contenido está recogido en el artículo 233⁹ de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público e incluye una memoria, planos, el pliego de prescripciones técnicas particulares, presupuesto, plan de obra y estudio de seguridad y salud, entre otros.

Al respecto, la transparencia de la información contractual es clave no sólo para cumplir con la finalidad de rendición de cuentas de la actuación pública, sino que cumple un papel esencial en la prevención de la corrupción. Así se refleja en la legislación sobre transparencia, tanto a nivel europeo, como estatal y autonómico. En concreto, el artículo 8.1 de la LTAIBG recoge la obligación, por parte de las administraciones públicas y el resto de sujetos obligados, de publicar los datos de los contratos que celebren en desarrollo de sus competencias. También la Ley 9/2017 citada anteriormente incluye obligaciones de publicidad dentro del régimen jurídico de la contratación.

Por tanto, parece claro que la información solicitada por el interesado es coherente con los objetivos de la LTAIBG y por ello, no procede aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) sobre solicitudes abusivas.

6. Una vez rechazada la aplicación de la causa de inadmisión alegada por la administración, resta por ver si el Proyecto de mejora requerido cumple con los requisitos para ser considerado información pública en virtud de la LTAIBG.

Ésta es 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 a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902&p=20190209&tn=1#a2-45>

El documento solicitado reúne estos requisitos en tanto fue elaborado por la administración autonómica en el ejercicio de sus competencias. Así queda reflejado en la Resolución de 9 de agosto de 1990, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente, por la que se anuncia subasta para la contratación de las obras de “Mejora del abastecimiento de Alía-Cíjara (Cáceres)”. Asimismo, como ya se ha adelantado en el punto anterior, la información contractual está recogida entre las obligaciones de publicidad activa de las administraciones públicas.

Finalmente, no se aprecia la concurrencia de ninguno de los límites establecidos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG. La única duda que suscita el acceso al Proyecto solicitado es el tiempo transcurrido desde su elaboración, puesto que es un documento de 1990 y puede estar en fase de archivo. No obstante, la Junta de Extremadura no ha realizado ninguna consideración sobre ello, por lo que se deduce que no existe problema alguno a la hora de poner a disposición del reclamante la documentación solicitada.

Por todo ello, procede reconocer el derecho de acceso al “Proyecto de mejora del abastecimiento de agua del Poblado de Cíjara” y estimar la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

Primero: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], 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 a la CONSEJERÍA DE ECONOMÍA E INFRAESTRUCTURAS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, facilite al interesado el Proyecto de mejora del abastecimiento de agua del Poblado de Cíjara.

Tercero: INSTAR a la CONSEJERÍA DE ECONOMÍA E INFRAESTRUCTURAS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA a que, en el mismo plazo máximo de 20 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 1¹⁰, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, 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 112.2¹¹ de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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)¹² de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>