

Resolución RT 19/2022

N/REF: RT 0016/2022

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Jerez de los Caballeros (Badajoz).

Información solicitada: Gastos por asignaciones a Juntas de Gobierno Local percibidos por concejales y alcaldes

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 20 días hábiles

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, en fecha 23 de noviembre de 2021 el reclamante solicitó al Ayuntamiento de Jerez de los Caballeros 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:

“(....)”

Copia completa de los documentos ADOP y R en relación a los gastos que por asignaciones a Juntas de Gobierno Local han percibido las concejalas y concejales, las alcaldesas y alcaldes de este Ayuntamiento y la Agrupación Local del Partido Socialista Obrero Español, en los últimos cuatro años, así como la certificación de los distintos acuerdos de Pleno en que se aprobaron dichas asignaciones.

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

Se trata de una documentación que no precisa de elaboración alguna, pues se haya recopilada íntegramente en el expediente PLN/2021/19, del Pleno Extraordinario celebrado el pasado 19 de noviembre de 2021”.

2. Ante la ausencia de respuesta a su solicitud, el solicitante presentó, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) a la que se da entrada el 14 de enero de 2022.
3. El 14 de enero de 2022 el CTBG remitió el expediente a la Secretaría General del Ayuntamiento de Jerez de los Caballeros al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas. El 9 de febrero de 2022 se recibe contestación por parte del ayuntamiento, cuyo contenido se recoge a continuación:

“(....)

Teniendo en cuenta que el propio particular indica en su solicitud de acceso a la información que toda esa documentación se encuentra recogida en el expediente de pleno PLN/2021/19, aspecto que da a entender que ha tenido acceso a un expediente de pleno que forma parte de la actuación de los miembros de la corporación y que los propios miembros de la corporación tiene el deber de guardar sigilo sobre las informaciones y documentos necesarios para la realización de su labor representativa, tal y como indica el artículo 16.3 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades locales, el cual indica que “Los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio”, puede suponer un quebrantamiento de los deberes de los miembros de la corporación que hayan puesto a disposición del particular esos datos sin el cauce legalmente establecido.

El conocimiento previo del interesado en su solicitud sobre la documentación, da a entender que el contenido de esa información solicitada ya era conocida por el interesado y, en relación al abultado volumen que supone la recopilación de la información contable solicitada de los últimos cuatro años, puede suponer la utilización del interesado del procedimiento de acceso a la información con fines diferentes a los establecidos en la legislación, esto es, la paralización sistemática de la administración pública.

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

Este hecho se recalca en la numerosa actividad de solicitudes y reclamaciones que durante el año 2021 ha sometido el interesado al Ayuntamiento. En concreto, durante los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre han sido de 44 (documento número 1), lo que, unido a la falta de personal que pueda hacer frente a estas solicitudes, ha provocado una paralización de la administración, afectando al cumplimiento de los fines establecidos en la legislación para el conjunto de la ciudadanía.

(...)

Esta actuación abusiva solicitando información a la administración, se entiende no amparada en el derecho a la información pública que se recoge en la Ley 19/2013, existiendo, en este caso, un abuso del derecho de lo recogido en el artículo 7.2 del Código Civil, el cual establece que “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 correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”.

(...)

Es evidente que la incontenible necesidad de información que este ciudadano viene solicitando, que puede calificarse como ejercicio abusivo de un derecho, provoca una demora en la tramitación de los expedientes y afecta al normal funcionamiento de los servicios administrativos en tanto en cuanto se ha de destinar recursos humanos a dar cumplida respuesta a los escritos presentados. (...)

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en 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, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

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

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 dicha previsión, existe convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con 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 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 de un organismo incluido en su ámbito de aplicación, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

La documentación solicitada en el caso de esta reclamación se refiere a información sobre las asignaciones recibidas por, entre otros, los concejales del ayuntamiento. Esta información tiene la consideración de información pública, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, quien la ha elaborado en el ejercicio de las funciones que la Ley 7/1985⁷, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, reconoce a los municipios.

4. Como se ha indicado en los antecedentes el Ayuntamiento de Jerez de los Caballeros ha presentado alegaciones en las que expone que la solicitud tiene la consideración de abusiva, de acuerdo con el artículo 18.1 e)⁸ de la LTAIBG.

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:

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>

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

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

(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. 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:

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, 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”.

Realizada esta exposición sobre el carácter abusivo de una solicitud de derecho de acceso a la información pública, este Consejo considera que la solicitud que da origen a esta reclamación pretende someter a escrutinio la acción de los responsables públicos y conocer cómo se manejan los fondos públicos, tal y como recoge la LTAIBG en su preámbulo y se reproduce en el CI/003/2016 para considerar que una solicitud resulta justificada con la finalidad de la LTAIBG. Por lo tanto, no se comparte la argumentación del ayuntamiento sobre el carácter abusivo de la solicitud del ahora reclamante.

No obstante, no resulta necesario atender la solicitud en los exactos términos en que fue planteada, puesto que ello podría *“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”*, en los términos que se recogen en el criterio interpretativo CI/003/2016. A juicio de este Consejo resulta suficiente con dar información sobre las

cantidades percibidas por los concejales del ayuntamiento en términos anuales, sin aportar los documentos contables, cuya preparación y recopilación implicaría la dedicación de importantes recursos por parte de la administración municipal. De esta manera, se podría conocer cómo se manejan los fondos públicos sin que ello perjudique la gestión de los servicios que la administración tiene encomendados.

Por todo lo anteriormente expresado, dado que la documentación solicitada tiene la condición de información pública este Consejo considera que procede estimar la reclamación presentada.

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 Jerez de los Caballeros a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Asignaciones percibidas en los últimos cuatro años por la asistencia a las juntas de gobierno local por parte de los concejales, alcaldes y la Agrupación Local del Partido Socialista Obrero Español.
- Indicación de los acuerdos del pleno del ayuntamiento en que se aprobaron esas asignaciones.

TERCERO: INSTAR al Ayuntamiento de Jerez de los Caballeros a que, en el mismo plazo máximo de veinte 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*⁹, 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*¹⁰.

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

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-administrativa¹¹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>