



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

# Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**N/REF:** Expte. 2022-2023

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ayuntamiento de Azuqueca de Henares (Guadalajara, Castilla-La Mancha).

**Información solicitada:** Expedientes de pago por indemnización a funcionarios y autoridades

**Sentido de la resolución:** DESESTIMATORIA.

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha: 08/05/2024  
HASH: 03d0689896616b2b4042a2545895983

RA CTBG  
Número: 2024-0312 Fecha: 08/05/2024

## I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó al Ayuntamiento de Azuqueca de Henares 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 14 de abril de 2023, la siguiente información:

*“Relación por este medio, o enlaces en el portal de transparencia, de los expedientes de pagos por indemnización a autoridades y funcionarios en razón de los gastos asumidos en letrado y procurador por los mismos en razón de su actividad como autoridad o funcionario según el caso”.*

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

- Mediante Resolución de Alcaldía, de 11 de mayo de 2023, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información por considerarla abusiva y requerir, su divulgación, una acción previa de reelaboración. Para dictar esta Resolución fue recabado informe de la Técnica de Recursos Humanos, que se expidió el 5 de mayo de 2023, pronunciándose en los siguientes términos:

“PRIMERO.- El departamento de RRHH dispone de programas específicos para el abono de las nóminas de sus empleados. Dichos programas son limitados en cuanto al uso y posibilidades.

SEGUNDO.- El abono en nómina de determinados conceptos se mecanizan a través de códigos genéricos de pago junto a otras retribuciones diferentes.

TERCERO.- La solicitud del interesado implica revisar individualmente todas las nóminas del personal del Ayuntamiento de Azuqueca de Henares, en varios años, por este concepto genérico para poder determinar las cuantías abonadas en indemnizaciones a autoridades y funcionarios. No disponemos de recursos para realizar el trabajo solicitado”.

- Disconforme con esta respuesta, el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), a la que se da entrada en fecha 23 de mayo de 2023, con número de expediente 2022-2023.
- El 6 de junio de 2023 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la Secretaría General del Ayuntamiento de Azuqueca de Henares, al objeto de que pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 29 de junio de 2023 se reciben las alegaciones del ayuntamiento concernido, concretamente un informe del Alcalde del Ayuntamiento de Azuqueca de Henares, de 28 de junio de 2023, que se pronuncia en los siguientes términos:

*“(…) Así, se reiteran los motivos recogidos en dicho decreto núm. 2023-2070, contra el que se presenta la reclamación, pues se encuentra suficiente motivado. Se fundamenta en lo establecido en el art. 18.1.c) y e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y en el art. 31.1.c) y e) de la Ley*

4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, los cuales establecen que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración (no estimándose como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente) o que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

En efecto, el Decreto en cuestión expone los motivos por los que considera que la información solicitada tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Los términos de la petición, sea cual sea su finalidad (la cual no se indica), resultan manifiestamente desproporcionados. Además, satisfacerla completamente implicaría destinar unos medios personales importantes, en lógico detrimento de las solicitudes de los restantes ciudadanos y del correcto funcionamiento de los servicios municipales.

Se añade la circunstancia de que el solicitante viene formulando este tipo de amplísimas peticiones de manera reiterada, como ya le consta a este Consejo pues varias de ellas han derivado en reclamaciones ante el mismo (RT/0818/2019, RT/743/2020, RT/066/2020, RT/3296/2022, RT/450/2022, RT/565/2022, Expte. 116/2023...).

Además, el referido Decreto también expone los motivos por los que la información solicitada requiere una acción previa de reelaboración: como indica la Técnico de Recursos Humanos del Ayuntamiento “la solicitud del interesado implica revisar individualmente todas las nóminas del personal del Ayuntamiento de Azuqueca de Henares, en varios años, por este concepto genérico para poder determinar las cuantías abonadas en indemnizaciones a autoridades y funcionarios”.

## 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 Gobierno<sup>2</sup>, el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup> se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia 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 dicha previsión, existe convenio<sup>5</sup> 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. A tenor de lo dispuesto en su preámbulo, 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*”.

De este modo, su artículo 12<sup>6</sup> reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “información pública”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. En este sentido, el artículo 13 de la LTAIBG 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”.

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

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<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](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html)

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

elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

De acuerdo con el citado artículo 13 de la LTAIBG, cabe concluir que la información solicitada debe considerarse «*información pública*», puesto que obraría en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares, que dispondría de ella en el ejercicio de las funciones que la Ley 7/1985<sup>7</sup>, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, reconoce a los municipios.

4. Entrando en el fondo del asunto, el Ayuntamiento concernido invoca, en primer lugar, el carácter abusivo de la solicitud de acceso a la información, previsto como causa de inadmisión en el artículo 18.1.e)<sup>8</sup> de la LTAIBG.

A este respecto cabe indicar que el abuso de derecho es una conducta declarada ilícita por el artículo 7 del Código Civil en el que se 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 «*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.*»

Ahora bien, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo ha de constatarse que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia 6592/2010, de 15 noviembre (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos:

*“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*

---

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

<sup>8</sup> [BOE-A-2013-12887 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.](#)

*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).”*

Ninguna de estas condiciones de carácter subjetivo y objetivo se aprecian en el presente caso. Ni hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima, con probada voluntad de perjudicar o huérfana de interés legítimo, ni se observa un exceso en el uso del derecho que pueda calificarse como anormal. La solicitud se presenta en ejercicio de un derecho subjetivo constitucional y legalmente reconocido, su objeto es información pública de acuerdo con la definición de la misma contenida en el artículo 13 de la LTAIBG, y no supone riesgo para derechos de terceros.

Por otra parte, la condición de abusiva de la solicitud tampoco puede derivarse de su extensión. A este respecto, también es necesario recordar que, si bien el volumen y la complejidad de la información solicitada es un elemento a valorar en relación con la admisibilidad de las solicitudes, como éste Consejo ha explicitado en muchas ocasiones, aplicando lo indicado en su Criterio Interpretativo 3/2016, el 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 la solicitudes presentadas y antecedentes de la misma), una interpretación que ha sido avalada por la Audiencia Nacional en su reciente Sentencia de 7 de febrero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:707) en la que se determina que la calificación de abusiva de una petición *“no depende de si son muchos o pocos los expedientes a los que se pretende tener acceso, sino que exige un juicio sobre la razonabilidad de la petición.”* (F). 2º).

5. Asimismo, el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares invoca la aplicación del artículo 18.1.c)<sup>9</sup> de la LTAIBG, que contempla la inadmisión a trámite de las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Por lo que respecta a esta causa de inadmisión, este Consejo aprobó en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG<sup>9</sup>, el criterio interpretativo CI/007/2015<sup>10</sup>, de 12 de noviembre, para delimitar el alcance de la noción de “reelaboración”.

La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la LTAIBG, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.

Este planteamiento debe ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso- administrativa. En este sentido hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017.

*“(...) Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley, de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un*

---

<sup>9</sup> [BOE-A-2013-12887 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.](#)

*procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992).*

Asimismo, debe hacerse mención a la Sentencia del Tribunal Supremo 306/2020, de 3 de marzo, -recurso de casación núm. 600/2018- que señala lo siguiente:

*“Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.*

*La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.*

*De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración”.*

Por último, la Audiencia Nacional se ha pronunciado sobre la reelaboración en su sentencia de 31 de enero de 2022 en los siguientes términos:

*“Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico.*

*Por ello, la petición de obtención de datos concretos que necesariamente deben figurar en los expedientes señalados por el solicitante de la información, no está comprendida en la excepción sobre la que se basa la sentencia de instancia”.*

El ayuntamiento concernido considera la concurrencia de esta causa de inadmisión por el hecho de ser necesario, como se ha justificado en los antecedentes, hacer una revisión individual de todas y cada una de las nóminas del personal del Ayuntamiento, para analizar las cantidades mecanizadas por el concreto concepto requerido, dentro del correspondiente código genérico de pago del programa específico utilizado para el abono de las nóminas.

Todo ello supone que, para proporcionar el acceso a la información solicitada, sea necesario recabar, ordenar, separar, sistematizar, y finalmente, divulgar aquella, tal y como ha indicado la jurisprudencia del Tribunal Supremo que debe tener lugar para hablar de reelaboración.

A la vista de todo lo anteriormente expresado, entiende este Consejo que, tomando en consideración el contenido y alcance del derecho de acceso a la información y la finalidad perseguida con su reconocimiento, procede desestimar esta reclamación en la medida en que la información que se solicita requiere ser reelaborada, previo análisis individualizado de todas y

cada una de las nóminas de las autoridades y funcionarios del Ayuntamiento concernido lo que comportaría un esfuerzo desproporcionado para la entidad local requerida.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente al Ayuntamiento de Azuqueca de Henares.

De acuerdo con el artículo 23, número 1<sup>10</sup>, 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 112.2<sup>11</sup> 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>12</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

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

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