

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN SÉPTIMA

Núm. de Recurso: 000021/2021
Tipo de Recurso: APELACION
Núm. Registro General : 00110/2021
Apelante: AYUNTAMIENTO DE CABANILLAS DEL CAMPO
Procurador [REDACTED]
Apelado: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ

SENTENCIA

Ilmo. Sr. Presidente:
D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ

Ilmos. Sres. Magistrados:
D^a. BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

Madrid, a treinta de noviembre de dos mil veintiuno.

HECHOS

VISTOS por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso de apelación 21/2021 promovido por el Procurador de

[REDACTED]

[REDACTED]

los Tribunales [REDACTED], en nombre y representación del Ayuntamiento de Cabanillas del Campo, contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 11, de fecha 28 de enero de 2021, sobre acceso a información.

Ha comparecido como parte apelada la Abogacía del Estado en la representación que legalmente le corresponde.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 12 de junio de 2020 se estimó la reclamación presentada por [REDACTED] contra el silencio del Ayuntamiento de Cabanillas del Campo en relación con la siguiente solicitud de información:

“Copia de los expedientes de designación, contratación de letrado y procurador desde 1 de enero de 2011 hasta la fecha. Copia del documento de liquidación del contrato conteniendo el importe del servicio”.

En la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se insta al Ayuntamiento de Cabanillas del Campo para que, en el plazo máximo de treinta días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información: “Copia de los expedientes de designación, contratación de letrado y procurador desde 1 de enero de 2011 hasta la fecha de la solicitud (27 de noviembre de 2019). Copia del documento de liquidación del contrato conteniendo el importe del servicio”.

Contra dicha resolución la representación procesal del Ayuntamiento de Cabanillas del Campo interpuso recurso contencioso-administrativo.

Con fecha 28 de enero de 2021 el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 11 dictó sentencia en cuya parte dispositiva acuerda: “Que debemos desestimar el recurso contencioso-administrativo promovido contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 12 de junio de 2020, con referencia RT/0062/2020, que estima la reclamación de acceso a la información solicitada 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, e insta al Ayuntamiento de Cabanillas del Campo a que, en el plazo de treinta días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información: `Copia de los expedientes de designación, contratación de letrado y procurador desde 1 de enero de 2011 hasta la fecha de la solicitud (27 de noviembre de 2019). Copia del documento de liquidación del contrato conteniendo el importe del servicio´, confirmando el acto impugnado por ser conforme a Derecho. Se condena en costas a la parte vencida”.

SEGUNDO.- Frente a dicha sentencia la representación procesal del Ayuntamiento de Cabanillas del Campo interpuso recurso de apelación, lo que verificó mediante escrito que obra en autos, en el que termina solicitando de la Sala que dicte sentencia por la que, “estimando el recurso de apelación, revoque, anule y deje sin efecto la sentencia recurrida, declarando que el recurso contencioso-administrativo

debió ser estimado, con los pronunciamientos especificados en el suplico de la demanda formalizada en instancia, con lo demás que en Derecho proceda”.

TERCERO.- Evacuado el oportuno traslado la Abogacía del Estado formalizó escrito de oposición al recurso en el que, tras expresar los hechos y fundamentos de derecho que estimó convenientes, terminó solicitando que se dictara sentencia “desestimatoria del recurso de apelación, confirmando íntegramente la sentencia recurrida”.

CUARTO.- Elevados los autos a la Sala y admitido el recurso, las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para deliberación, votación y fallo, el cual tuvo lugar el día 23 de noviembre de 2021.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado don Juan Carlos Fernández de Aguirre, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Tras transcribir las razones expuestas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su resolución, exponer las alegaciones de las partes, delimitar el marco legal y doctrinal de la controversia y dar respuesta a la problemática suscitada en torno a la fase de alegaciones en vía administrativa, el Juez de instancia razona en los siguientes términos:

“... si bien el Ayuntamiento imputa abuso de derecho al peticionario, y habremos de dilucidar si ello concurre a tenor de lo elementos de prueba con que contamos, lo que sí es claro y palmario es la actuación inadecuada del Ayuntamiento en todas las fases del procedimiento.

“En primer lugar, no dio respuesta expresa a la petición que el ciudadano le hacía y, a mayor abundamiento, reprocha en su demanda que el solicitante no expusiera los motivos por los que solicitaba su información. Sin embargo, no parece encontrar reproche alguno en su modo de proceder.

“El ciudadano actúa como particular que puede obrar conforme a sus intereses de cada momento, pero el Ayuntamiento es una Administración Pública, que está obligada a obrar conforme a la ley y prestando un servicio público.

“Pero no acaba ahí la actuación inadecuada del Ayuntamiento porque, en el curso de la tramitación del procedimiento ante el CTBG, volvió a incidir en la misma conducta contumazmente omisiva, como se relata en el propio acto impugnado -se describe...

“Estamos ante una cuestión de prueba, pues no basta con hacer ahora alegaciones, sino que deben ir acompañadas, para que sean efectivas, de la correspondiente prueba cuya carga corre a cargo de quien alega (artículo 217 LEC). La Abogacía del Estado se opone a tales alegaciones destacando que son afirmaciones genéricas e

imprecisas que no se prueban y, en concreto, echa en falta la acreditación de los siguientes elementos:

“- No se aporta relación oficial del personal que presta servicios en el Ayuntamiento a efectos de acreditar la escasez de medios.

“- No se aporta acreditación de la insuficiencia o escasez de medios informáticos.

“- No se aporta acreditación de la imposibilidad de digitalización de los Expedientes.

“- No se aporta relación del elevado volumen de asuntos a tramitar en el Ayuntamiento determinante de que la dedicación alternativa a la solicitud de acceso a la información paralice la actividad de tramitación del Ayuntamiento.

“Ya hemos dicho que el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece el principio de carga de la prueba a la parte que hace las alegaciones, teniendo en cuenta la facilidad y disponibilidad para aportar las pruebas al proceso.

“En consecuencia, si la parte actora centra su posición en su dificultad para recabar la información solicitada sin aportar justificación alguna que lo acredite, y también en el carácter abusivo del ejercicio del derecho por el particular (encontrándose aquí la misma carencia probatoria, pues el mero hecho de que lo haya pedido en otros Ayuntamientos no supone sin más un abuso ni una repetición, dado que se trata de distintas Administraciones), no cabe más que entender que tales alegaciones y motivos carecen de virtualidad.

“A ello se añade un hecho objetivo y es que, un Ayuntamiento pequeño como el que nos ocupa, es difícil que tenga un gran número de litigios en el periodo al que va referido la petición de información (menos de 10 años), por lo que no parece razonable que se trate de una información difícil de encontrar y recabar por un solo funcionario en un plazo razonable de tiempo.

SEGUNDO.- Disconforme con la decisión de instancia, la representación procesal del Ayuntamiento de Cabanillas del Campo, tras exponer las dificultades existentes en el Ayuntamiento para facilitar la información interesada -carencia de personal, carga de trabajo, acumulación de expedientes de difícil y compleja localización, falta de informatización de la documentación municipal, lo que determina lo desproporcionado, injustificado y perjudicial de la solicitud-, referir las razones atinentes a la fase de alegaciones en vía administrativa -falta de presentación- y concretar el marco de razonamientos de la sentencia, formula los siguientes motivos de apelación:

1) La sentencia incorpora un criterio restrictivo del derecho a obtener una resolución de fondo que carece de respaldo legal alguno y resulta contradictorio con otras previsiones y los criterios jurisprudenciales establecidos al efecto.

Critica la sentencia porque, a sensu contrario de lo en ella razonado, el no haber formulado alegaciones el Ayuntamiento en el curso del procedimiento administrativo no constituye, ni formal ni materialmente, causa de inadmisión del recurso contencioso-administrativo, argumentando seguidamente a estos efectos y citando jurisprudencia que estima de aplicación.

En este contexto, y en lo esencial, considera que la sentencia aprecia una causa de inadmisión material del recurso “como consecuencia de la falta de presentación de escrito de alegaciones en el procedimiento administrativo previo, en la medida en que las consideraciones que incorpora aluden específicamente a que no puede admitirse que se planteen argumentos por vez primera en sede judicial cuando no se hizo en vía administrativa”, aunque, bien es cierto, más tarde entra en el fondo y aprecia que no se ha probado que nos encontremos ante una solicitud abusiva y desproporcionada de solicitud de información.

2) La sentencia no toma en consideración la prueba, alcanzando un resultado contradictorio con lo probado en autos.

Alega a este respecto, como ya se expuso más atrás, las dificultades del Ayuntamiento para facilitar la información interesada: carencia de personal, carga de trabajo, acumulación de expedientes, falta de informatización de la documentación municipal, y que aportó prueba documental acreditativa de estos extremos, aunque uno de los documentos -certificación del Secretario del Ayuntamiento- no se incorporó debido a una omisión material, sin que por el Juez de instancia ni en la contestación a la demanda fuera advertida esta falta, y sin que se acordara subsanación alguna. Omisión, señala, que obedeció a la situación excepcional por la que atravesaba el Ayuntamiento.

3) Conforme a lo acreditado y a la propia doctrina del Consejo de Transparencia, la resolución recurrida en instancia debió ser anulada por estimar incorrectamente una reclamación que incurría en carácter abusivo, no justificado y desproporcionado.

Refiere resoluciones del Consejo de Transparencia atinentes a supuestos de información de carácter abusivo o desproporcionado y reitera que la solicitud de que se trata produciría la paralización de la actividad administrativa ordinaria del Ayuntamiento, estimando en definitiva que la solicitud debió considerarse abusiva y desproporcionada.

La Abogacía del Estado se opone al recurso alegando que la demanda carecía de sustento probatorio y que la sentencia, más allá de consideraciones sobre la actuación del Ayuntamiento en vía administrativa, lo que en definitiva hace es valorar si concurren o no las circunstancias expuestas por el recurrente a fin de obtener la inadmisión de la petición de acceso a la información, estimando que la parte no acredita los hechos que alega, y sin que sea válido en Derecho sustituir el criterio de valoración del juzgador por el del interesado.

TERCERO.- Como se dijo en la sentencia de esta Sala de 23 de octubre de 2020, dictada en el recurso 34/2020, haciéndose eco de la de 1 julio 2020, dictada en el recurso de apelación 65/19, “En la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que ‘Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley -artículo 12’; que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que

son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y del interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.

También se hizo referencia a las limitaciones establecidas en el artículo 14 y a las causas de inadmisión señaladas en el artículo 18. En particular se puso énfasis en el número 2 del artículo 14: “La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso” y se trajo a colación la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017, dictada en el recurso 75/2017: “las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas”.

Finalmente, se indicó que “La jurisprudencia ha señalado repetidas veces que la aplicación de los límites al acceso a la información requiere una justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida”.

Sentadas estas premisas, y en este contexto, la Sala, tras examen de las alegaciones formuladas por las partes personadas, ya está en condiciones de afirmar que el recurso no puede prosperar.

CUARTO.- La Sala no comparte las alegaciones del Ayuntamiento recurrente referentes a que la sentencia incurre en causa de inadmisión material del recurso, pues ciertamente, como señala la Abogacía del Estado, la ratio decidendi en que se sustenta el fallo es la falta de prueba de las alegaciones del Ayuntamiento -ex artículo 217 LEC-. Claramente se indica en la resolución que “estamos ante una cuestión de prueba”, sin que a ello obste el que la sentencia se extienda en consideraciones acerca de la conducta omisiva del actor en el curso del procedimiento administrativo, al igual que se extrae de los razonamientos que constan en la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: “En otras reclamaciones el Ayuntamiento concernido ha presentado argumentaciones detalladas para no conceder el acceso: necesidad de elementos que convierten la solicitud en abusiva, ausencia de digitalización de los expedientes, etc. En el caso de esta reclamación, este Consejo no dispone de argumentos en este sentido para dictar resolución, con lo cual no resulta posible aventurar causas que impidan o dificulten poner a disposición del reclamante la información solicitada”.

Ex artículo 56 de la Ley de la Jurisdicción “En los escritos de demanda y de contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración”.

En este contexto normativo, nada impediría plantear alegaciones y motivos en defensa de su pretensión, mas, como se ha señalado, lo que el Juez de instancia estima en definitiva es la falta de material probatorio que permita considerar que asiste a la razón al recurrente.

Ya resolvió la Sala mediante auto de 30 de junio de 2021 la problemática referente a los medios probatorios, resolviéndose en la instancia conforme a la documentación aportada. Lo que no puede la parte es exonerarse de las consecuencias de sus actos cuando en vía administrativa no atendió a la reclamación del solicitante de información; no dio oportuna respuesta -en dos ocasiones- a los requerimientos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; no portó en sede jurisdiccional la documentación que dijo incorporar como medio de prueba; nada planteo en su escrito de conclusiones.

La Sala actúa con plena jurisdicción, cierto es que dentro de los límites y contexto en que se ha desarrollado el procedimiento en la instancia, y en este ámbito, descendiendo al sentido del artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013: “Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes “Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”, es menester señalar que en el presente caso no estima que la solicitud de información incurra en esta limitación, pues la solicitud de que se trata, lejos de ser genérica es muy concreta; no carece de sentido; no puede entenderse incluida en el concepto de abuso de derecho contemplado en el artículo 7.2 CC; ni considerarse que exija un tratamiento que obligue a paralizar la gestión del Ayuntamiento, aun teniendo en cuenta la escasez de medios; no supone un riesgo para los derechos de terceros; no es contraria a la Ley, las costumbres o la buena fe, y en fin, tiene por objeto información pública de acuerdo con la definición de la misma contenida en el artículo 13 de la Ley.

Una cosa es la escasez de medios y otra bien distinta la denegación de información, y mientras ésta se acomode a los términos previstos en la Ley 19/2013, pueden arbitrarse medios de muy distinta índole para facilitar la información solicitada que eviten o minoren las dificultades por las que pueda atravesar el organismo informante.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ofrece una explicación clara, centrada y precisa del porqué de su decisión, y así lo recoge también la sentencia impugnada. Cuestión distinta es que la actora no se muestre conforme con las razones ofrecidas o estime que son manifiestamente erróneas. No existe cambio de criterio en relación con anteriores resoluciones, sino situaciones divergentes.

Por lo demás, y finalmente, las alegaciones de la actora referentes a la vulneración del artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013 no pueden tener otro alcance que el meramente desiderativo. El solicitante de la información ostenta interés legítimo y su petición ni es repetitiva ni puede considerarse abusiva -artículo 7.2 CC-. El hecho de haber presentado en otras ocasiones solicitudes de información, sea cual fuere su desenlace, no empece para que formule petición de información acomodada a los términos de la Ley 19/2013, que, en puridad, no parece pretender otra cosa que aclarar situaciones y erradicar problemas en la operativa del organismo al que se solicita, lo que sin duda redundará en el interés público.

QUINTO.- Las costas se imponen a la parte apelante con el límite de 2000 euros -ex artículo 139 LRJCA.

VISTOS los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

F A L L A M O S

PRIMERO.- Desestimar el recurso de apelación deducido por la representación procesal del Ayuntamiento de Cabanillas del Campo contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 11, de fecha 28 de enero de 2021.

SEGUNDO.- Las costas se imponen a la parte apelante con el límite de 2000 euros.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

Recurso N°: 000021/2021