



Resolución: RDA115/2022

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM017/2021

Reclamante: [REDACTED]

Administración reclamada: Ayuntamiento de Pedrezuela.

Información reclamada: Informes técnicos y jurídicos de carácter preceptivo aportados a expedientes municipales, hasta cinco por año de los ejercicios 2018, 2019 y 2020.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 4 de octubre de 2021, el Sr. D. [REDACTED] solicita al Ayuntamiento de Pedrezuela la siguiente información:

Copia digital de los informes técnicos y jurídicos de carácter preceptivo aportados a los expedientes municipales urbanísticos que los requieran, hasta cinco por año de los ejercicios 2018, 2019 y 2020.

SEGUNDO. El Ayuntamiento de Pedrezuela desestima la solicitud de información por silencio administrativo.

TERCERO. Con fecha de 17 de noviembre de 2021, el Sr. don [REDACTED], reclama ante este Consejo que el Ayuntamiento de Pedrezuela no ha respondido a su solicitud; se reafirma en la legalidad de lo solicitado y ruega se le envíe la documentación solicitada por tratarse de



información pública y tener derecho al acceso de la misma según la normativa vigente en materia Transparencia.

CUARTO. El 3 de diciembre de 2021, este Consejo, al amparo de los artículos 47 y siguientes de la Ley 10/2019, de 10 de abril de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid admite a trámite la reclamación y solicita al Ayuntamiento de Pedrezuela que remita las alegaciones que considere convenientes.

QUINTO. Con fecha de 29 de diciembre de 2021, el Ayuntamiento de Pedrezuela alega lo siguiente:

SOLICITO se tengan por presentadas las siguientes alegaciones en relación al requerimiento realizado por Consejo de transparencia y participación de la Comunidad de Madrid relativo a la reclamación en materia de acceso a la información que se ha interpuesto contra el Ayuntamiento de Pedrezuela y que tuvo entrada en el Consejo de transparencia en fecha 17/11/2021 con el número de registro RDACTPCM017/2021.

Debiéndose señalar que en aplicación de la Ley 19/2013 se considera que el contenido requerido es injustificado y conlleva falta de concreción, ya que el interesado no concreta la documentación que pretende que se le entregue.

Siendo conveniente señalar que, a pesar de que el interesado señale que se realiza la reclamación al amparo de la Ley 10/2019, lo cierto es que el contenido de lo solicitado reflejaría que la misma se realiza al amparo de lo determinado en la Ley 9/2013.

Estando dicha afirmación justificada desde el momento en que lo solicitado a esta administración fue copia digital de los informes técnico y jurídico de carácter preceptivo aportados a los expedientes municipales



urbanísticos, lo cual reflejaría que la instancia presentada podría ser englobable dentro del artículo 12 y ss de la norma citada.

No teniendo como objeto la reclamación realizada ninguno de los pretendidos por la Ley 10/2019, ya que dicha norma pretende que se dé publicidad por las administraciones de la CAM en materia organizativa, de altos cargos, materia de empleo, retribuciones, obras, contratos, pero no dar acceso a información que de forma genérica consta en expedientes municipales urbanísticos.

Comprobándose como la Ley 19/2013 establece en su artículo 18 como causa de inadmisión:

Artículo 18. Causas de inadmisión.

1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.

e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Por lo que, teniendo en consideración que el fin pretendido por dicha norma, como no podría ser de otra manera, es el acceso a determinada documentación pública, pero no con un carácter abusivo, para así permitir a la ciudadanía conocer determinadas resoluciones, procede señalar que lo que no se considera justificado es que dicha norma permita el acceso a documentación de carácter genérico, abarcando incluso varios años, y por



dicha razón se entendería que procedería la desestimación realizada de contrario.

Es más, si se comprueba lo establecido en el art.31 de la Ley 10/2019, se observa como el mismo señala:

Artículo 31. Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones.

1. La Administración de la Comunidad de Madrid contará con un Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones que será público, salvo en aquello que afecte a los datos de carácter personal protegidos por ley, en el que se inscribirán y podrán ser consultados todas las solicitudes y reclamaciones que se presenten, haciendo constar los siguientes datos: (...) c) La descripción concisa de la información solicitada o reclamada y la motivación si la hubiera.

Observándose como no estaría justificada la reclamación realizada de contrario, ya que la misma, de forma abstracta y genérica, solicita informes técnicos y jurídicos de carácter preceptivo en expediente urbanísticos, lo cual refleja que el interesado no concreta ni los expedientes cuya documentación solicita y, lo que es más relevante, que es que ni concreta los informes que realmente pretende que se le dé acceso.

Por lo que la solicitud del interesado no cumpliría con dicha exigencia establecida en el art.31 citado.

Es más, por reducción al absurdo, incluso, aunque el consejo de transparencia acordase dictar una resolución estimatoria de la reclamación presentada, la misma difícilmente se podría llevar a efecto, ya que se insiste por esta administración que el interesado no ha concretado la solicitud realizada, ni en la instancia que presentó ante esta administración ni en la instancia que presentó ante este

Consejo, por lo que procedería acordar la desestimación de lo solicitado de contrario, desde el momento en que no se concreta ni que informes son preceptivos, ni en que expedientes se encontrarían, ni la fecha, órgano etc.



En base a lo expuesto solicito se tengan en cuenta las afirmaciones anteriores para poder dar la respuesta ajustada a la petición de ciudadano indicada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con el artículo 24.6 de la Ley 19/2013, de 19 de abril, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno (en adelante LTAIBG), el Consejo de Transparencia tiene competencia para conocer de las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley. Tal disposición prevé en su apartado 1 lo siguiente: *La resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas.*

En desarrollo de esta previsión, los artículos 47 y 77 b) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTPCMCM) atribuyen al Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones desestimatorias, total o parcial de las solicitudes de acceso a la información dictadas por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Añadiendo el artículo 6 b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia



y Participación de la Comunidad de Madrid que la competencia para resolver, en estos casos, corresponderá al Pleno de este órgano.

Al interponerse la reclamación contra una resolución dictada por un Ayuntamiento de la Comunidad de Madrid, de conformidad con el artículo 2 de la LTPCM se considera una reclamación interpuesta contra una entidad que integra la Administración Local del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y por tanto su resolución corresponderá al Pleno del Consejo de Transparencia y Participación.

SEGUNDO. Recuerda la STC 104/2018, de 4 de octubre, que el principio constitucional de *acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, no sólo incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, sino que exige *garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas*. Ello supone que la mayor parte de la regulación del derecho de acceso a la información pública cumpla una función típica de las normas de *procedimiento administrativo común* [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 9 b)].

Por lo tanto, los artículos de la LTAIBG, reguladores de este derecho se han dictado *legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del “procedimiento administrativo común* (art. 149.1.18 CE). (STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ. 5). Luego para resolver cualquier cuestión que se suscite en relación con el derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Madrid, además de a la LTPCM, habrá que acudir a los artículos 12 a 24 del capítulo III del Título Preliminar de la LTAIBG, que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional y a la disposición final octava de la LTAIBG, son legislación básica del Estado (salvo el apartado 2 del artículo 21).

Pero además, conforme se desprende del Preámbulo de la LTPCM, en la interpretación de la aplicación de los límites del derecho de acceso a la



información el Consejo de Transparencia y Participación, en todo caso, seguirá el criterio conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos y, la interpretación de las causas de inadmisión se adaptará a los sucesivos criterios establecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

Por ello en el presente informe se acudirá no sólo a la normativa antedicha, sino también a los criterios interpretativos dictadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

TERCERO. Conforme se desprende de los antecedentes y de la documentación que obra en el expediente, el Ayuntamiento de Pedrezuela alega dos causas de inadmisión frente a la reclamación interpuesta por el Sr. [REDACTED] una basada en el incumplimiento de los artículos 31 LTPCM y 19.2 LTAIBG, por la falta de concreción de la información solicitada, y la otra por considerarse una solicitud manifiestamente abusiva conforme a lo establecido en el apartado e) del artículo 18.1 LTAIBG. Ahora bien, el Ayuntamiento de Pedrezuela desestima la solicitud de información por el artículo 42.3 f) LTPCM, esto es, por silencio administrativo y, sólo en las alegaciones frente la reclamación interpuesta ante el Consejo de Transparencia y Participación motiva las razones que justifican esta desestimación.

Las Leyes de transparencia, en los artículos 30 LTPCM y 12 LTAIBG, reconocen el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, en sentido muy amplio. Y por ello dirá el Tribunal Supremo que, según se desprende del artículo 14.2 de la LTAIBG: *La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. En consecuencia, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y sólo resulta posible cuando*



concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad. (SSTS 1547/2017, de 16 de octubre de 2017, RC-A núm.75/2017; 344/2020, de 10 de marzo de 2020, RC-A núm. 8193/2018; 748/2020, de 11 de junio de 2020, RC-A núm. 577/2019; y 3866/2020, de 19 de noviembre de 2020, RC-A núm. 4614/2019)

Por su parte, el artículo 42.1 y 2 LTPCM señala que: *1. Las resoluciones sobre las solicitudes de acceso se adoptarán y notificarán en el plazo máximo de veinte días desde su recepción. Cuando el volumen o la complejidad de la información solicitada lo justifiquen, el plazo se podrá ampliar por otros veinte días más, informando de esta circunstancia al solicitante. 2. Las resoluciones por las que se inadmitan a trámite las solicitudes por las causas previstas en el apartado 1 del artículo 40 se adoptarán y notificarán lo antes posible, y en todo caso, en el plazo máximo de cinco días hábiles desde su recepción por el órgano competente para resolver.*

Tal y como se recoge en los antecedentes, el Ayuntamiento de Pedraza, al que se ha dirigido la solicitud, no respondió al solicitante en el plazo de veinte días, sin que conste causa o razón alguna que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar que esta práctica no resulta conciliable ni con la letra de la LTPCM ni con la de la LTAIBG, pero tampoco encaja con la doctrina del Tribunal Supremo que ha reiterado en su jurisprudencia que sólo serán aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, según se desprende del artículo 14.2 de la LTAIBG, que atiendan a las circunstancias del caso concreto, y especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. Aunque la falta de resolución expresa en el plazo de veinte días por el artículo 40.3 LTPCM da lugar a la desestimación de la solicitud por silencio administrativo, se ha de recordar que el incumplimiento del requisito de la motivación de la resolución de inadmisión por el artículo 81 LTPCM es una infracción de la Ley que puede dar lugar a la correspondiente sanción.



CUARTO. Lo primero que alega el Ayuntamiento de Pedrezuela para inadmitir la solicitud de información es la falta de concreción de la información solicitada, al entender que la LTPCM sólo exige la publicidad activa en materia organizativa, de altos cargos, materia de empleo, retribuciones, obras, contratos, pero no de expedientes municipales urbanísticos.

Debemos en primer lugar recordar que el Ayuntamiento de Pedrezuela está confundiendo las obligaciones de publicidad activa que la LTPCM exige a los sujetos del artículo 2, entre los que se encuentran las Entidades Locales, con la publicidad pasiva o derecho de acceso a la información pública del artículo 105 b) CE. El Tribunal Supremo recuerda que el derecho de acceso a la información pública proviene del artículo 105 b) de la Constitución, con arreglo al cual: *la Ley regulará: el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas,*” que por la fuerza normativa de la Constitución es directamente aplicable. Pero además como derecho de tercera generación esta enraizado con el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva reestructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. (...)

Resulta, pues, evidente, que en aplicación directa de la norma constitucional, este derecho exige, con el fin de respetar su núcleo esencial integrado por el haz de facultades que lo hacen reconocible y la efectividad de los intereses del administrado a que responde, que se haga en un grado razonable asequible a los particulares, superando las limitaciones derivadas de su posición de inferioridad material frente a los poderes públicos, el adquirir conocimiento de los datos y documentos que puedan legítimamente interesarles, sin otras limitaciones que las que el propio precepto constitucional contempla (en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas) y las derivadas de las normas generales de procedimiento y de los principios de proporcionalidad,



racionalidad y buena fe a que debe sujetarse el ejercicio de todo derecho (STS de 14 de noviembre de 2000, RC-A núm. 4618/1996 y SAN 4391/2017, de 22 de noviembre de 2017, RC-A núm. 25/2017). Por esta razón, el artículo 30 LTPCM dice que: *Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico* y los artículos 34.1 y 40 de la LTPCM establecen que *el derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser limitado, denegado o inadmitido mediante resolución motivada, en los supuestos previstos en la Normativa de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado.*

En este sentido, el ámbito objetivo de la aplicación del derecho de acceso a la información se delimita de manera muy amplia en el artículo 5 LTPCM, de manera casi idéntica al artículo 13 LTAIBG: *Se entiende por información pública los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones.*

En función de lo anterior, el Tribunal Supremo recuerda que: *Esta delimitación objetiva del derecho de acceso se entiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones* (STS de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020).

Por lo tanto, ambas Leyes y la doctrina del Tribunal Supremo definen el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya exista, por cuanto debe de estar en posesión del sujeto que recibe la solicitud, bien porque el mismo lo ha elaborado, bien porque la ha conservado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas. Pero, además, añade el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que el concepto de información pública en el ámbito de la



transparencia pública supone el que los ciudadanos puedan tener acceso a la documentación que obra en poder de las Administraciones públicas para que así éstas rindan cuentas de su actuación, como responsables públicos que son.

En el mismo sentido, el Preámbulo de la LTAIBG dice que *la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben de ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se someta a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.* (RT 0154/2020, de 25 de junio de 2020; RT 0451/2021, de 4 de octubre de 2021; RT 1045/2021, de 8 de abril de 2022, etc.)

El artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local dice que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: *Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.*

De acuerdo con el artículo 13 LTAIBG, cabe concluir que la información solicitada por el reclamante debe de ser considerada información pública porque obra en poder del Ayuntamiento de Pedrezuela, sujeto obligado por los artículos 2 de la LTPCM y LTAIBG. Información de la que dispondría por el ejercicio de las funciones que la Ley de Bases del Régimen Local le encomienda. Por tanto, conforme a lo antedicho, no cabe inadmitir la solicitud del reclamante por el argumento dado por el Ayuntamiento de Pedrezuela de



que esta información solicitada no es objeto de publicidad activa según la LTPCM.

QUINTO. Alega también el Ayuntamiento de Pedrezuela que se hace necesario inadmitir la solicitud de acceso por ser esta abstracta y genérica, pues el reclamante solicita informes técnicos y jurídicos de carácter preceptivo en expedientes urbanísticos, lo cual refleja que el interesado no concreta los informes que realmente pretende que se le dé acceso. Por lo que la solicitud del interesado no cumpliría con las exigencias de lo establecido en el artículo 31 LTPCM. Si bien es cierto que el artículo 31.1.c) LTPCM dice que, la solicitud de acceso a la información tendrá que contar entre sus requisitos con la descripción concisa de la información solicitada o reclamada y la motivación si la hubiera, no es menos cierto que los artículos artículo 39.1 LTPCM y 19.2 LTAIBG dicen que cuando una solicitud esté formulada de manera que no se identifique de forma suficiente la información a que se refiere, se pedirá al solicitante que la concrete, y se le facilitarán las indicaciones precisas que sean necesarias para ello, dándole para ello un plazo de diez días, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido en su petición, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

Por ello, si el Ayuntamiento de Pedrezuela consideraba que la información solicitada era abstracta y genérica no debería haber inadmitido la solicitud sino pedir al solicitante, actual reclamante, que la concretase en el plazo máximo de 10 días. Si a lo anterior le sumamos lo establecido en el artículo 33.1 c) y d) LTPCM de que el solicitante tiene derecho a: *ser asistido en su búsqueda de información y a recibir el asesoramiento adecuado y en términos comprensibles para el ejercicio del derecho de acceso*, el Ayuntamiento de Pedrezuela no sólo debería haber solicitado al reclamante que concretase su solicitud de información sino también le debería haber asesorado e informado, facilitándole las indicaciones precisas que hubieran sido necesarias para ello, para que pudiera concretar su solicitud de



información. Máxime en este supuesto, que como bien reconoce el Ayuntamiento de Pedrezuela no aparece publicada en el portal o página web del Ayuntamiento ninguna información relacionada con los expedientes de urbanismo. Por estas razones tampoco cabe considerar conforme a las Leyes de Transparencia la inadmisión de la solicitud de información del reclamante por ser abstracta y genérica.

SEXTO. Alega también el Ayuntamiento de Pedrezuela que el artículo 18.1 e) LTAIBG pretende, como no podía ser de otra manera, el acceso a determinada documentación pública, pero no con carácter abusivo, para así permitir a la ciudadanía conocer determinadas resoluciones, procede señalar que lo que no se considera justificado es que dicha norma permita el acceso a documentación de carácter genérico, abarcando incluso varios años y por dicha razón se entendería que procedería la desestimación realizada de contrario.

El artículo 18.1 e) LTAIBG dice: *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.* Lo que se refuerza con la obligación que se impone a los solicitantes en el artículo 33.2 b) LTPCM al decir que: *Las personas que accedan a la información pública de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley están sujetas a las siguientes obligaciones: Ejercer el derecho de acceso conforme a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho.*

El Criterio interpretativo 003/2016, de 14 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha entendido que una solicitud de acceso a la información pública es abusiva cuando no esté justificada con la finalidad de la ley, es decir: *a) que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo. b) que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.* A lo que habría que añadir lo dicho por el Tribunal Supremo de que la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter



abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley (STS 3870/2020, de 12 de noviembre de 2020, recurso de casación C-A núm. 5239/2019).

Para el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se entiende que el ejercicio del derecho es abusivo cualitativamente y no en sentido cuantitativo, 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 CC y avalado por la jurisprudencia.

- Cuando de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información.

- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Por su parte, el Tribunal Supremo ha dicho: *El abuso de derecho está regulado en el art. 7.2 CC, según el cual "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".* Esta norma, tiene un origen jurisprudencial, que arranca de la sentencia de esta Sala Primera del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1944, y se inspira en lo que desde hacía unos años se había postulado por la doctrina científica: *"incurre en responsabilidad el que, obrando al amparo de una legalidad externa y de un aparente ejercicio de su derecho, traspasa, en*



realidad, los linderos impuestos al mismo por la equidad y la buena fe, con daños para tercero o para la sociedad”.

Así lo entiende en la actualidad la jurisprudencia de esta Sala, como refiere la citada sentencia 159/2014, de 3 de abril: *como hemos declarado en otras ocasiones, la doctrina del abuso de derecho 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 apreciada, 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, exigiendo su apreciación una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo)* (Sentencia 567/2012, de 26 de septiembre, con cita las anteriores sentencias de 1 de febrero de 2006 y 383/2005, de 18 de mayo).

Para juzgar sobre la correcta apreciación en cada caso del abuso de derecho, la jurisprudencia ha precisado cuáles son los requisitos que deben concurrir (SSTS 455/2001, de 16 de mayo; 722/2010, de 10 de noviembre; 690/2012, de 21 de noviembre; y 159/2014, de 3 de abril):

a) el uso de un derecho objetivo y externamente legal;

b) daño a un interés, no protegido por una específica prerrogativa jurídica,

c) y la inmoralidad o antisocialidad de ese daño, manifestada en forma subjetiva (ejercicio del derecho con intención de dañar, con "animus nocendi"), o en forma objetiva (ejercicio anormal del derecho, de modo contrario a los fines económico-sociales del mismo) [...], ya que, en otro caso, rige la regla " qui iure suo utitur neminem laedit " (quien ejercita su derecho no daña a nadie)». (STS 2859/2018, de 20 de julio de 2018, recurso Civil núm. 598/2015).



Se hace por tanto necesario estudiar si la información solicitada por el reclamante cumple estos tres requisitos para ser considerada abusiva.

1. El análisis del primer requisito conduce al examen de si el reclamante podía ejercer, tal y como lo ha hecho, su derecho de acceso a la información pública. En este sentido, como se ha explicado en los epígrafes anteriores, al tratarse de información que obra en poder del Ayuntamiento de Pedrezuela, por el ejercicio de las competencias que el artículo 25 de la LBRL atribuye a los municipios, la información solicitada entraría dentro de la definición de información pública del artículo 13 LTAIBG y, por ello, puede solicitarla cualquier ciudadano. Luego, los artículos 12 y 13 de la LTAIBG legitimarían al reclamante para ejercer este derecho.

2. El segundo requisito sería entender que el suministro de esta información al reclamante ocasiona un daño a un interés no protegido por una específica prerrogativa jurídica, daño que el Ayuntamiento de Pedrezuela considera que es a los intereses del propio Ayuntamiento por ser una solicitud genérica y muy amplia. Pero este perjuicio al interés de terceros no justifica la apreciación del abuso del derecho mientras no concurra el tercer requisito de la inmoralidad o antisociabilidad de este daño. Esto es, la mala fe del reclamante por la ausencia de una finalidad seria y legítima y la existencia de una causa objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.

En este sentido, el Ayuntamiento de Pedrezuela justifica el abuso de la solicitud por dos razones: por solicitar copias digitales de información genérica y por referirse a un periodo de tiempo tan amplio como son los años 2018 a 2020. Respecto al carácter genérico de la solicitud, ya se ha explicado en el epígrafe anterior, que ello no puede ser causa de inadmisión de una solicitud de información y por tanto de su consideración como abusiva, pues el Ayuntamiento de Pedrezuela puede solicitar al reclamante que la concrete, de



tal forma que, si no lo hace, de conformidad con los artículos 39.1 LTPCM y 19.2 LTAIBG, se le tendrá por desistido en su petición.

Respecto al segundo requisito de acceder a la copia digital de información de varios años, se hace necesario recordar lo que sigue: Si bien es cierto que el Tribunal Supremo recuerda que el derecho de acceso a la información pública no es el derecho a obtener copia de los expedientes en la forma solicitada pues esto podría suponer una paralización de la actividad administrativa (STS 654/1995, de 9 de febrero, de 1995, recurso de casación C-A núm. 2514/1992), este motivo no cabe aplicarlo al presente caso porque el Ayuntamiento de Pedrezuela no ha justificado por qué el suministrar la copia digital de los informes técnicos y jurídicos de cinco expedientes por año supone una paralización de la actuación de su Administración que genera un riesgo para los derechos de terceros, contrario a las normas, la costumbre o la buena fe. Pero, además, aun habiéndolo justificado, el artículo 44 LTPCM dice: *El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio...La información se proporcionará en la modalidad solicitada, a menos que no sea técnicamente posible, resulte excesivamente gravosa para el sujeto obligado o exista una alternativa más económica.*

Por ello, el artículo 33.1. c) y f) LTPCM permite a la Administración otorgar el acceso en una modalidad o formato distinto al elegido e incluso conceder el acceso directo a las fuentes de información y el acceso a la dependencia pública o archivo donde la información esté depositada. Y, si bien el artículo 45 LTPCM establece que el reconocimiento del derecho de acceso conlleva el de obtener copias de los documentos solicitados, también añade que cabe excepcionar de esta obligación a la Administración cuando por su cantidad o complejidad conlleve un coste desproporcionado para la Administración. Conforme a lo anterior, al no haber justificado que suministrar información de los años 2018 a 2020 tenga carácter abusivo, tampoco puede alegar el Ayuntamiento de Pedrezuela que el solicitar información de varios



años sea abusiva. Pero, incluso aunque hubiera justificado y demostrado que el suministro a la copia digital de la información solicitada de los años 2018 a 2020 podría suponer una paralización de la actividad administrativa de su Ayuntamiento por el volumen o complejidad excesiva de la información, con el objeto de no sobrecargar y comprometer la gestión y el funcionamiento ordinario de su Administración, podría, de conformidad con la LTPCM, facilitar al reclamante el acceso a la información en una modalidad o formato distinto al elegido, e incluso permitirle el acceso directo a las fuentes de información. Todo ello previa anonimización de la información que contuviera datos especialmente protegidos conforme a lo establecido en el artículo 9 LTPCM.



RESOLUCIÓN

En atención de todos los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad Autónoma de Madrid ha decidido,

PRIMERO. ESTIMAR la reclamación RDACTPCM017/2021, presentada por el Sr. D. [REDACTED] en fecha 17 de noviembre de 2021.

SEGUNDO. RETROTRAER las actuaciones al momento de presentarse la solicitud para que el Ayuntamiento de Pedrezuela solicite al reclamante que concrete su solicitud de información, en los términos establecidos en los artículos 39.1 LTPCM 15 y 19.2 LTAIBG, previa facilitación de las indicaciones precisas que el reclamante considere necesarias para que pueda concretar su solicitud, conforme a lo establecido en los artículos 33.1 c) y d) y 39.1 LTPCM.

TERCERO. Requerir al Ayuntamiento de Pedrezuela que remita a este Consejo de Transparencia y Participación el escrito que envíe al reclamante en cumplimiento del artículo 39.2 LTPCM, así como se informe de la forma en la que ha hecho efectivo el ejercicio de los derechos del reclamante de los apartados c) y d) del artículo 33 LTPCM.

CUARTO. Recordar al Ayuntamiento de Pedrezuela que si no se diera cumplimiento al contenido de la presente resolución o lo hiciera de forma parcial o defectuosa, el Área a la que corresponda la tramitación de la reclamación, o el Pleno en los casos que le corresponda, remitirán los correspondientes requerimientos instándole al cumplimiento íntegro de la misma y, de no atenderlos, se podrá remitir el expediente a la Presidencia del



Consejo para que inicie el procedimiento sancionador regulado en el Título VI de la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de todo ello se dejará constancia en el informe que el Consejo remite anualmente a la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento de Funcionamiento y Organización del Consejo de Transparencia y Participación, esta resolución tiene carácter ejecutivo y será vinculante para los sujetos obligados por la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y el artículo 37 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, esta resolución pone fin a la vía administrativa.

Madrid, en la fecha que figura en la firma.

Antonio Rovira Viñas. Presidente
Responsable del Área de Acceso a la Información

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero
Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana



Rafael Rubio Núñez. Consejero

Responsable del Área de Publicidad Activa y Control

Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa y en un plazo de dos meses desde el día siguiente a la notificación de esta, puede interponerse el correspondiente recurso contencioso-administrativo.