



Resolución: RDA192/2023

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM083/2022

Reclamante: [REDACTED]

Administración reclamada: Ayuntamiento de Becerril de la Sierra.

Información reclamada: Información expedientes urbanísticos.

Sentido de la resolución: Estimación. Retroacción de las actuaciones

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 14 de febrero de 2022, se recibe en este Consejo reclamación de Don [REDACTED] ante la falta de respuesta a su solicitud de información formulada en fecha 04/02/2022 al Ayuntamiento de Becerril de la Sierra relativa a los informes jurídicos emitidos en expedientes de concesión de licencia de obra de los años 2018, 2019, 2020 y 2021.

SEGUNDO. El 4 de septiembre de 2022, este Consejo admitió a trámite la reclamación y dio traslado de esta al Ayuntamiento de Becerril de la Sierra, solicitándole la remisión de las alegaciones que considere convenientes y, en general, toda la información o antecedentes que puedan ser relevantes para resolver la citada reclamación.

TERCERO. El 7 de diciembre de 2022, se recibió por este Consejo el escrito de alegaciones presentado por la administración requerida. En dicho escrito, se indica lo siguiente:



“1.- Que efectivamente, según la documentación obrante en el expediente número 1783/2022, por el ciudadano don ██████████, con DNI ██████████, se ha solicitado con fecha de 04 de febrero de 2022, acceso a la información pública, concretándose la petición en la “copia digital de los informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes de otorgamiento de licencias de obras en los ejercicios 2018, 2019, 2020 y 2021, hasta un máximo de 3 expedientes por trimestre”.

2.- Que efectivamente hasta la fecha dicha solicitud no ha sido atendida por este Ayuntamiento, debido sobre todo a la actual excesiva carga de trabajo del personal adscrito al Departamento de Secretaría en un municipio de más de 6.000 habitantes, que impide normalmente que se pueda atender a nuestras obligaciones en el plazo normativamente establecido; si bien en este expediente esta Administración es proclive a desestimar la reclamación formulada por el peticionario por las siguientes razones: a.- Por el carácter abusivo no justificado de la información solicitada (artículo 18.1, letra e, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al que ciertamente se remite el artículo 40.1 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y de participación de la Comunidad de Madrid).

Como ya entendió en su momento el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución desestimatoria en el expediente RT 0212/2021, y el Ayuntamiento de Barañáin (Navarra) en su Resolución Nº 1278/2021, de 29 de diciembre de 2021 que paradójicamente tienen ambas como peticionario e interesado directamente en el procedimiento a don ██████████, que resulta la misma persona reclamante en el expediente que ahora nos ocupa cuyo objeto en verdad no dista en absoluto del asunto que ha sido resuelto por las Instituciones anteriormente referidas, el ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia, destacando por todas la Sentencia del Tribunal Supremo 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.

Ciertamente se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos: - Aparentemente es correcta pero representa, en realidad, una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna. - Genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios - Además, de la base fáctica debe resultar patente: 1.- Una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima. 2.- 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, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado, en el ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2, letra a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), aprobó el criterio interpretativo CI/3/2016, de 14 de julio, que este Ayuntamiento comparte en su plenitud, y que se pronuncia en los siguientes términos: Respecto del carácter abusivo de la petición de información.- el artículo 18.1, letra 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: 1.- 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. 2.- Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley. 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.

Por el contrario, 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 por 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 con carácter general que “los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe”, manifestando en su virtud que “la ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo”, manifestando a la sazón 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”. La jurisprudencia de nuestros tribunales (Sentencias del Tribunal Supremo de 14/2/86, 29/11/85, 7/5/93, 8/6/94, 21/9/87, 30/5/98, 11/5/91, entre otras) considera que 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.

De manera que, 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, perjudicando 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: [...]

De esta manera, en función de lo anteriormente expuesto, conforme al parecer de los Tribunales de Justicia, y siguiendo el criterio interpretativo transcrito del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se considera por este Ayuntamiento que la petición de información formulada el día 04 de febrero de



2022 por don [REDACTED] debe ser inadmitida por considerarse que tiene un carácter abusivo y desproporcionado con los fines que persigue la LTAIBG, así como la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y de participación de la Comunidad de Madrid.

b.- Subsidiariamente, de no apreciarse por el Organismo Oficial al que me dirijo, la circunstancia de inadmisión justificada en el apartado anterior, considerando el escaso personal existente en este Ayuntamiento, y en particular el adscrito al servicio de transparencia y participación ciudadana (1 auxiliar administrativo que además tiene muchas más funciones asignadas), en contraste con la complejidad y el volumen de la información solicitada, se permita a esta Administración la entrega al petitionerario por partes o en varios plazos de la información solicitada, la cual, por contener datos de carácter personal y hacer referencia a proyectos o trabajos profesionales sujetos a protección intelectual, resulta susceptible de un proceso de disociación que lleva su tiempo.”

CUARTO. El 12 de diciembre de 2022, se remite al reclamante el escrito de la administración, concediéndole un plazo de 10 días para que formulase las alegaciones que considerase convenientes. El mismo día, se recibió por este Consejo el escrito de alegaciones presentado por el reclamante. En dicho escrito, se indica lo siguiente: *“Nada nuevo por parte de la administración incumplidora que evidentemente ha empleado más recursos en responder que en lo que supondría atender a lo reclamado.”*

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. La Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, “LTPCM”) reconoce en su artículo 30



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. El artículo 5.b) de la misma entiende por información pública “los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones”. El derecho de acceso, por tanto, se ejerce sobre una información existente y en posesión del organismo que recibe la solicitud, ya sea porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

SEGUNDO. El artículo 47 y siguientes y el 77 de la LTPCM, así como el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, reconocen la competencia de este Consejo para resolver las reclamaciones que se presenten en el ámbito del derecho de acceso a la información.

TERCERO. El artículo 2 de la LTPCM establece que las disposiciones de esa ley se aplicarán a: *“f) las entidades que integran la Administración local”* mientras que la Disposición Adicional Octava señala que *“Corresponde al Consejo de Transparencia y Participación la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los ayuntamientos de la Comunidad, de las universidades públicas de la Comunidad de Madrid, y de las entidades vinculadas o dependientes de los mismos.*

CUARTO. El derecho de acceso a la información pública se reconoce en el 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.”*



El ámbito objetivo de la aplicación del derecho de acceso a la información se delimita de manera muy amplia en el artículo 5 de la LTPCM, de manera casi idéntica al artículo 13 de la 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 existe, por cuanto debe de estar en posesión del sujeto al momento de recibir la solicitud, bien porque el mismo la ha elaborado, bien porque la ha conservado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de sus funciones y competencias encomendadas.

En el caso que nos ocupa, la información requerida debe considerarse información pública dado que se solicita el acceso a un conjunto de expediente de concesión de licencias de obras, que son datos recogidos por una administración pública, que obran en su poder, y han sido obtenidos en el ejercicio de sus funciones y competencias.

Una vez sentada la naturaleza de la información solicitada, corresponde analizar si se debe conceder el acceso a dicha información, esto es, si se trata



de información pública susceptible de ser concedida, o si, por el contrario, resulta de aplicación algún límite o causa de inadmisión que impida su acceso.

QUINTO. En el caso que nos ocupa y partiendo de las exigencias de motivación que se ha desarrollado anteriormente, se alega la concurrencia de la causa de inadmisión del abuso regulada en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG.

Siguiendo el criterio desarrollado por este Consejo en numerosas resoluciones, una solicitud se calificará como abusiva cuando ésta no esté justificada o no se adecuó a la finalidad de transparencia que fija la ley. Y unido a ello, se deberá apreciar de forma conjunta si el ejercicio del derecho es abusivo cualitativamente y no en sentido cuantitativo.

Esto es, concurrirá el límite del abuso cuando la solicitud reúna las siguientes condiciones; *(i) 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, (ii) Cuando de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, (iii) Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros y (iv) Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

Todo ello ha venido ratificado por nuestro Tribunal Supremo, que ha interpretado que la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) de la LTAIBG, exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud expuestos (STS 3870/2020, de 12 de noviembre de 2020, recurso de casación C-A núm. 5239/2019).

Tal y como se ha expuesto en los antecedentes, la solicitud de acceso se realiza sobre un conjunto de informes técnico jurídicos que obran en poder de la administración y que han sido empleados por la corporación local en expedientes de concesión de licencias, por lo tanto, dicha solicitud no puede tildarse de abusiva o contraria a las finalidades de la ley. A su vez, el ayuntamiento no ha fundamentado los motivos y razones por la cuales el



acceso a dicha información podría poner el riesgo los derechos de terceros o este vaya en contra de las normas, costumbres y buena fe.

En definitiva, este Consejo considera que dicha solicitud no puede encuadrarse en un supuesto regulado de abuso de derecho. Esto es y siguiendo los criterios ponderados por nuestros Tribunales así como del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; el reclamante no ha llevado a cabo un ejercicio cualitativamente abusivo de su derecho acceso a dicha información pública, y la solicitud formulada se encuadra dentro de la finalidades previstas por la normativa básica en materia de transparencia, en la medida en la que se pretende el acceso a unos determinados informes dictados en expediente administrativos de concesión de licencias y dicha petición puede encuadrarse en alguno de los fines de la ley de transparencia, es decir: *para someter a escrutinio la acción de los responsables públicos; conocer cómo se toman las decisiones públicas; conocer cómo se manejan los fondos públicos y conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.*

SEXTO. Sin perjuicio de lo dicho anteriormente, este Consejo sí que aprecia, como alega también el Ayuntamiento, la concurrencia de la falta de concreción en la solicitud de acceso formulada por el reclamante dado que se pide el acceso a una gran cantidad de expedientes, sin concretar exactamente cuál es la información a la que se pretende acceder o al menos, no se da a la administración detalles precisos sobre los datos que solicitan de dichos expedientes.

Ante la falta de concreción de la petición, el Ayuntamiento deberá proceder conforme dispone el artículo 39 de la LTPCM, y solicitar al interesado que concrete el tipo de expedientes urbanísticos a los que se refiere, así como los informes que solicita en cada uno de ellos.

Por ello, este Consejo considera procedente retrotraer las actuaciones para que el Ayuntamiento requiera al interesado al fin de que este pueda concretar la información solicitada y, a su vez, asesore al interesado



ofreciéndole las indicaciones y datos precisos para que pueda precisar dicha solicitud, conforme a lo establecido en los artículos 33.1 c) y d) y 39.1 de la LTPCM.

Si se produce dicha concreción de lo que se solicita, y a tenor de la complejidad y amplitud el Ayuntamiento podrá facilitar al interesado la información de que disponga por partes, en varios momentos o incluso plazos y también puede ofrecer al reclamante la posibilidad de acudir a la sede del ayuntamiento para que acceda a la vista de los documentos en los que esté contenida la información solicitada.

Teniendo en cuenta al momento de su puesta a disposición la regla ya consolidada que indica que en los supuestos que existan datos de carácter personal no especialmente protegidos, se debe previamente ponderar la prevalencia o no del interés público sobre el conocimiento de dichos datos; que deberán entregarse si tal interés se justifica con motivos razonados. Si se diera el supuesto contrario, es decir, si al realizar la ponderación se considera con motivos razonados que prima la protección de los datos personales, se debe proceder a la anonimización de los mismos antes de la entrega de la información, de acuerdo con lo regulado en la legislación básica sobre derecho de acceso a la información.

RESOLUCIÓN

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



PRIMERO. Estimar la Reclamación con número de expediente RDACTPCM083/2022 presentada en fecha 14 de marzo de 2022 por Don [REDACTED], por constituir su objeto información pública.

SEGUNDO. Retrotraer las actuaciones al momento posterior a la presentación de la solicitud para que el Ayuntamiento de Becerril de la Sierra pueda solicitar al reclamante que concrete su solicitud de información, conforme se ha señalado anteriormente y en los términos establecidos en los artículos 39.1 LTPCM y 19.2 LTAIBG, previa facilitación de las indicaciones precisas conforme a lo establecido en los artículos 33.1 c) y d) y 39.1 LTPCM. Informando a este Consejo de todas las actuaciones que lleve a cabo en relación con la presente reclamación.

Una vez concretada la solicitud de acceso, el ayuntamiento de Becerril de la Sierra, a tenor del volumen y complejidad de la documentación solicitada, podrá hacer entrega de la información requerida en distintos plazos o partes, incluso conceder al interesado la posibilidad de acudir a la sede del ayuntamiento para que acceda a la vista de los documentos en los que esté contenida la información solicitada, remitiendo al Consejo testimonio de las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del contenido de la presente resolución.

TERCERO. Recordar al Ayuntamiento de Becerril de la Sierra 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 Organización y Funcionamiento 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.

Rafael Rubio Núñez. Presidente.

Responsable del Área de Publicidad Activa y Control.

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero.

Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana.

Antonio Rovira Viñas. Consejero.

Responsable del Área de Acceso a la información.



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 recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.