



Resolución 134/2022, de 13 de julio, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-408/2021 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro (Ávila)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 28 de julio de 2021, tuvo entrada en una Oficina de Asistencia en Materia de Registro de Madrid una solicitud de información pública dirigida por D. XXX al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro (Ávila). El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“- Quiero Información de los expedientes tramitados por este Ayuntamiento, relacionados con faltas leves, graves y muy graves por infracciones urbanísticas, de los últimos 10 años para las faltas muy graves, de los últimos 8 años para las faltas graves, y de los últimos 4 años para las faltas leves. Desde el año 2011 para las muy graves, desde el año 2013 para las graves, y desde el año 2017 para las leves, hasta el año 2021.

- Tiene que constar en el informe los siguientes datos: Número de expediente, Nombre del infractor, dirección del inmueble, fecha de la infracción, descripción de la infracción, detalle económico de la sanción y resolución final de la sanción, y si se restauró la legalidad o no se llegó a restaurar la legalidad por prescripción. Si por la ley de protección de datos no pueden facilitar el nombre del infractor, no lo pongan, pero sí los datos identificativos de la sanción”.

Segundo.- Con fecha 2 de noviembre de 2021, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente a la, entonces, denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.



Tercero.- Una vez recibida la reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 29 de diciembre de 2021, se recibió la contestación del Ayuntamiento indicado, en la que, tras relatar las actuaciones integrantes de un procedimiento sancionador de carácter urbanístico previo seguido frente al reclamante, se pone de manifiesto lo siguiente en relación con la solicitud de información pública presentada con fecha 28 de julio de 2021:

“PRIMERO.- Considerando que la solicitud debe tramitarse conforme a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

Considerando que, de conformidad con lo establecido en los artículos 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y 27 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, procede denegarse el acceso a la información solicitada en base a los siguientes argumentos:

El citado artículo 27 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales prevé:

«A los efectos del artículo 86 del Reglamento (UE) 2016/679, el tratamiento de datos relativos a infracciones y sanciones administrativas, incluido el mantenimiento de registros relacionados con las mismas, exigirá:

a) Que los responsables de dichos tratamientos sean los órganos competentes para la instrucción del procedimiento sancionador, para la declaración de las infracciones o la imposición de las sanciones.

b) Que el tratamiento se limite a los datos estrictamente necesarios para la finalidad perseguida por aquel.

2. Cuando no se cumpla alguna de las condiciones previstas en el apartado anterior, los tratamientos de datos referidos a infracciones y sanciones administrativas habrán de contar con el consentimiento del interesado o estar



autorizados por una norma con rango de ley, en la que se regularán, en su caso, garantías adicionales para los derechos y libertades de los afectados.»

[...]

SEGUNDO.- De conformidad con el artículo 18 de la Ley 19/2013, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

[...]

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

Nos acogemos así al último inciso de dicho apartado para motivar la denegación de acceso a la información requerida. Concretamente, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo N° CI/003/2016 de fecha 14 de julio de 2016, sobre «Causas de inadmisión de solicitudes de información: solicitud de información repetitiva y abusiva» establece literalmente:

«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, requiera 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 sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.»

TERCERO.- La solicitud que nos ocupa se considera de carácter abusivo pues la información solicitada sobrepasa sobradamente los límites normales del ejercicio del derecho a la información pública otorgado a los ciudadanos. Pero es que además, en relación con el Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno plasmado en el párrafo precedente, de ser atendida obligaría a paralizar, o al menos a interrumpir de forma significativa y trascendente el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado. Ambas consideraciones se formulan atendiendo a las dimensiones



y características tanto cuantitativas como cualitativas de la información solicitada.

CUARTO.- De lo expuesto, deriva que el ejercicio del derecho resulta desproporcionado y excesivo y no llega a conjugarse con la finalidad de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la información pública. A lo cual se añade el carácter especialmente restrictivo que prevé el artículo 27 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, para el tratamiento de datos relativos a infracciones y sanciones administrativas, que resulta totalmente incompatible con el amplio rango personal y temporal de la información pretendida.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, cabe contestar;

PRIMERO.- Que la solicitud realizada por D. XXX sobrepasa los límites normales del ejercicio del derecho al ejercicio a la información pública otorgado a los ciudadanos, resultando desproporcionada y excesiva. Por ello y por todo lo expuesto, se considera una petición abusiva que no conjuga con las finalidades de transparencia y publicidad a las que sirve la Ley 19/2013 y en consecuencia debe denegarse el acceso solicitado”.

Con fecha 4 de enero de 2022, el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro nos comunicó la adopción de una Resolución de la Alcaldía de 3 de enero de 2022 (expte. núm. 1293/2021), a través de la cual, con base en la fundamentación jurídica expuesta en la respuesta remitida a esta Comisión antes transcrita, se desestimó expresamente la solicitud de información pública referida en el expositivo primero de estos antecedentes.

Cuarto.- Con fecha 27 de enero de 2022, el reclamante se dirigió de nuevo a esta Comisión de Transparencia manifestando su disconformidad con la Resolución adoptada, con fecha 3 de enero de 2022, por el Alcalde del Ayuntamiento de Arenas de San Pedro y su voluntad de impugnarla ante esta Comisión.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una



reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado 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 Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello, puesto que su autor es la persona que, con fecha 28 de julio de 2021, se dirigió en solicitud de información pública al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro.

Cuarto.- La reclamación fue presentada inicialmente frente a la desestimación presunta de la solicitud de información pública referida en el antecedente primero de esta Resolución. No obstante, con posterioridad al inicio de la tramitación de este procedimiento de reclamación, aquella solicitud fue desestimada expresamente mediante la adopción, con fecha 3 de enero de 2022, de una Resolución por el Alcalde del Ayuntamiento de Arenas de San Pedro. Pues bien, frente a esta última el reclamante dirigió a esta Comisión de Transparencia un escrito de impugnación antes del transcurso del plazo de un mes previsto para ello en el artículo 24.2 de la LTAIBG.



Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene recordar que la LTAIBG, de conformidad con lo previsto en su preámbulo, 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.

En similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge en su Exposición de Motivos el siguiente razonamiento:

“La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”.

Como premisa básica, en el ámbito del derecho de acceso a la información, procede reiterar que el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, concepto este último definido en el artículo 13 de la misma Ley 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”.*

Pues bien, no cabe duda de que la información solicitada en este caso puede ser calificada como “pública” en el sentido señalado en el artículo 13 de la LTAIBG.

A lo anterior cabe añadir que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.3 de la LTAIBG, *“el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información”*, así como que el hecho de que una solicitud de información persiga un interés legítimo pero privado, no impide la aplicación de la LTAIBG. En este último sentido ha señalado el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 1.519/2020, de 12 de noviembre (rec. 5239/2019), lo siguiente:

“(...) tampoco puede mantenerse que la persecución de un interés privado legítimo (...) no tenga cabida en las finalidades expresadas en el preámbulo de la LTAIBG, que entre otras incluye la posibilidad de que los ciudadanos puedan «conocer cómo se toman las decisiones que les afectan», sin perjuicio además de



que la solicitud de acceso a una información pública por razones de interés privado legítimo no carezca objetivamente de un interés público desde la perspectiva de la transparencia que fomenta la LTAIBG, reseñada en su preámbulo, de fiscalización de la actividad pública que contribuya a la necesaria regeneración democrática, promueva la eficiencia y eficacia del Estado y favorezca el crecimiento económico. (...) Como se aprecia con facilidad, en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razones del interés privado que las motiven” (fundamento de derecho cuarto).

En consecuencia, que en el supuesto aquí planteado la motivación perseguida por el solicitante para acceder a la información pueda encontrarse vinculada con la previa imposición de una sanción urbanística resulta indiferente a los efectos de aplicar la LTAIBG y, por tanto, de resolver esta reclamación.

Sexto.- Ahora bien, el derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia a cualquier persona. Por el contrario, este derecho se encuentra sujeto a los límites y causas de inadmisión que se recogen en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG. En concreto, el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro ha fundamentado la denegación de la información solicitada en la aplicación del límite de la protección de datos personales regulado en este ámbito en el artículo 15 de la LTAIBG; y en el carácter “abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley” de la petición, causa de inadmisión prevista en la letra e) del artículo 18.1 de la LTAIBG.

En relación con la aplicación del límite de la protección de datos personales, el artículo 15.1 2.º párrafo, establece que si la información pública solicitada “(...) contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de Ley”.

Por tanto, la concesión de la información solicitada en el supuesto aquí planteado requeriría el consentimiento expreso de las personas físicas sancionadas, de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 15.1, 2.º párrafo, de la LTAIBG, precepto que se encuentra en sintonía con lo dispuesto en el artículo 27.2 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, citado por el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro como fundamento de su decisión denegatoria de la información.



Ahora bien, el propio solicitante de la información señalaba expresamente en su petición que *“si por ley de protección de datos no pueden facilitar el nombre del infractor, no lo pongan, pero sí los datos identificativos de la infracción”*. Esta petición, ampararía que la información solicitada fuera concedida en los términos previstos en el artículo 15.4 de la LTAIBG, de conformidad con el cual no se aplicará el límite de la protección de datos de carácter personal, cuando el acceso a la información pública se efectúa previa disociación de tales datos *“de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”*. En este caso, la aplicación de lo dispuesto en el citado artículo 15.4 exigiría conceder la información pública pedida sin que se identificaran las personas físicas infractoras.

Debemos plantearnos, por tanto, si esa imposibilidad de identificación se lograría ocultando los nombres y apellidos de los infractores o si sería necesario para ello realizar alguna operación de disociación adicional.

Al significado y alcance del procedimiento de disociación se refirió la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, entre otras, en sus Sentencias de 8 de marzo de 2002 (rec. 948/2000), y de 3 de marzo de 2014 (rec. 549/2012). En el fundamento de derecho quinto de la primera de ellas se afirmaba lo siguiente:

“En línea con lo anterior el artículo 2.a) de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, considera identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos características de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social. No hay datos de carácter personal, y por tanto no es posible aplicar la Ley de Protección de Datos a los llamados «datos disociados» y así el mismo artículo 3 de la Ley, pero en su apartado f), define como «Procedimiento de disociación: Todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona determinada o determinable».

Procedimiento de disociación que consiste en eliminar la conexión entre el dato y la persona, en «despersonalizar» el dato, actuando como barrera que impide la identificación y entrañando en definitiva un elemento protector de la intimidad o privacidad del afectado. Sin embargo, y para que exista dato de carácter personal (en contraposición con dato disociado) no es imprescindible una plena coincidencia entre el dato y una persona concreta, sino que es suficiente con que tal identificación pueda efectuarse sin esfuerzos desproporcionados, tal y como se desprende del mencionado artículo 3 de la Ley, en sus apartados a) y f) y también el Considerando 26 de la invocada Directiva 95/46/CE que expresamente señala que, para determinar si una persona es identificable, hay que considerar el conjunto de los medios que puedan ser razonablemente utilizados por el



responsable del tratamiento o por cualquier otra persona, para identificar a dicha persona; que los principios de la protección no se aplicarán a aquellos datos hechos anónimos de manera tal que ya no sea posible identificar el interesado; que los códigos de conducta con arreglo al art. 27 pueden constituir un elemento útil para proporcionar indicaciones sobre los medios gracias a los cuales los datos pueden hacerse anónimos y conservarse de forma tal que impida identificar al interesado".

El artículo 4 (1) del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, define, a estos efectos, a una “persona física identificable” en los siguientes términos:

“(…) toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

Esta previsión debe completarse con la definición del procedimiento de “seudonimización” contenida en el artículo 4 (5) del mismo Reglamento (UE) 2016/679, realizada en los siguientes términos:

“El tratamiento de datos personales de manera tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física e identificable”.

Este procedimiento de “seudonimización” también ha sido denominado “disociación reversible”.

A la relación entre ambas definiciones y a las consecuencias de las mismas sobre el tratamiento de la información se refiere en el Considerando 26 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, donde se señala lo siguiente:

“Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Los datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben



tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. Por lo tanto los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación”.

Considerando lo anterior, a juicio de esta Comisión impedir la posibilidad de identificar a las personas físicas infractoras en el supuesto aquí planteado exige no sólo ocultar sus datos identificativos (nombres y apellidos), sino también el inmueble en el que se ha cometido la infracción, puesto que en una localidad relativamente pequeña como Arenas de San Pedro, no se antoja especialmente difícil vincular el inmueble con la persona o personas que residen en él y que, con mucha probabilidad, han sido los promotores de las obras constitutivas de la infracción administrativa.

Ahora bien, una vez hechas estas salvedades, conceder el resto de la información solicitada (número de expediente, descripción y fecha de la infracción, sanción impuesta y si fue llevada a cabo o no la correspondiente restauración de la legalidad urbanística), no vulnera el límite de la protección de datos personales en los términos en los que se encuentra regulado este en el artículo 15 de la LTAIBG.

Séptimo.- La Resolución municipal desestimatoria de la solicitud de información presentada por el reclamante se fundamentaba también en la concurrencia de la causa de inadmisión recogida en la letra e) del artículo 18.1 de la LTAIBG (solicitudes de “*carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*”).

Al respecto, procede señalar, en primer lugar, que en relación con la aplicación general de las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la LTAIBG, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre (rec. núm. 75/2017), lo siguiente:

“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.



Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como 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 este 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 de 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.

Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 (...)”.

Esta interpretación “estricta, cuando no restrictiva” de las limitaciones al derecho de acceso a la información pública ha sido de nuevo mantenida por el Tribunal Supremo en sus Sentencias núm. 1768/2019, de 16 de diciembre (rec. 316/2018), núm. 306/2020, de 3 de marzo (rec. 600/2018), y núm. 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019).

Más en concreto, en relación con esta causa de inadmisión, en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el CTBG, se señaló lo siguiente a los efectos que aquí nos interesan:

“(…) hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho y,

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.



1. Así, una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, estos 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 de ejercicio de un derecho».
- Cuando, de ser atendida, requiera 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 costumbre o la buena fe.

2. Se considerará que la solicitud está justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Consecuentemente, no estará justificada con la finalidad de la Ley cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.
- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa”.

En atención a lo expuesto, se enuncian en el citado Criterio Interpretativo las siguientes conclusiones:

“a) La LTAIBG permite invocar los conceptos de solicitud repetitiva o abusiva para calificar una determinada solicitud de acceso a la información.



b) Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.

c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos (...) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.

d) Las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen las causas de inadmisión a que se refiere este criterio deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente”.

Como ya se ha indicado por esta Comisión de Transparencia en anteriores ocasiones (entre muchas otras, Resolución 160/2018, de 30 de agosto, adoptada en el expediente CT-0140/2018), el CTBG (resoluciones R/0279/2015, de 30 de octubre de 2015, y R/0431/2015, de 16 de febrero de 2016) ha interpretado esta causa concreta de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública en el siguiente sentido:

“Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento. Igualmente, podría ser abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del reclamante. Se entiende también que una solicitud es abusiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública. A tal efecto, se tomará en consideración la concurrencia de las siguientes circunstancias: 1.º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva. 2.º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige. 3.º Existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla”.

De acuerdo con lo expuesto, esta Comisión de Transparencia estima que aquí no concurren los elementos necesarios para poder considerar de carácter abusivo la solicitud de información que se encuentra en el origen de la reclamación, al tiempo que se puede entender que está justificada con la finalidad de la LTAIBG al responder, no solo a un



interés privado, sino también a un interés público legítimo en conocer cómo se ejerce la potestad sancionadora en el ámbito urbanístico por el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro.

En cuanto al motivo alegado por el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro para denegar la información consistente en que proporcionar la información solicitada “obligaría a paralizar, o al menos a interrumpir de forma significativa y trascendente” la gestión municipal, este extremo no se ha fundamentado por aquella Entidad local en algún parámetro objetivo como sería, por ejemplo, el número (aun cuando fuera aproximado) de procedimientos sancionadores sobre los que se pide información.

En este sentido, no resulta irrelevante que la información aquí solicitada, aunque sea parcialmente, debiera encontrarse ya elaborada por el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro, considerando que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 148 de la Ley 5/1999, de 5 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 429 de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, aquel debe presentar anualmente un informe de seguimiento de la actividad urbanística de su competencia, entre cuyo contenido mínimo se encuentra el “incumplimiento de deberes urbanísticos y actuaciones realizadas en cada caso” (artículo 429.1, letra d), del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León).

En consecuencia, a juicio de esta Comisión de Transparencia no se ha justificado suficientemente la concurrencia en este supuesto de la causa de inadmisión a trámite recogida en el artículo 18.1 d) de la LTAIBG y no puede ser considerada como de “carácter abusivo” la petición de información realizada, máxime teniendo en cuenta que, como se ha expuesto, una parte de la misma no ha de concederse debido a la aplicación del límite de la protección de datos personales.

Octavo.- En relación con la materialización del acceso a la información pública, el artículo 22.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.

A los efectos que aquí interesan, lo anterior debe complementarse con lo previsto en el apartado 4 del mismo precepto:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de



13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.

En el caso aquí planteado, el solicitante no expresó el medio a través del cual deseaba que se materializase el acceso a la información, pero puesto que señala en su petición una dirección postal se ha de enviar la información al domicilio indicado en esta.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar parcialmente la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro (Ávila)

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, proporcionar al solicitante la siguiente información relativa a las infracciones urbanísticas muy graves (desde 2011), graves (desde 2013) y leves (desde 2017) cometidas en el término municipal de Arenas de San Pedro:

- Número de expedientes.
- Infracciones sancionadas.
- Fecha de comisión de la infracción.
- Sanción impuesta.
- Restauración de legalidad urbanística llevada a cabo.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro.

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López