



JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1 LEON

SENTENCIA: 00176/2019

UNIDAD PROCESAL DE APOYO DIRECTO

Modelo: N11600

AVD./ INGENIERO SAENZ DE MIERA N° 6

Teléfono: Fax:

Correo electrónico:

Equipo/usuario: CFG

N.I.G: 47186 33 3 2017 0000611

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000324 /2018PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000520 /2017

Sobre: ADMINISTRACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

De D/D^a: AYUNTAMIENTO DE PEÑAFIEL

Abogado: XXX

Procurador D./D^a: XXX

Contra D./D^a COMISION DE TRANSPARENCIA DE

CYL **Abogado:** LETRADO DE LA COMUNIDAD

Procurador D./D^a

PROCEDIMIENTO ORDINARIO N° 324/18

SENTENCIA NÚMERO

En León, a veintiocho de junio de dos mil diecinueve.

El Ilmo. Sr. XXX, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de León, ha visto el presente recurso contencioso administrativo, que se 324/18, en el que se impugna la Resolución 45/2017 de la Comisión de Transparencia de Castilla y León, relativa al expediente CT-0075/2016, estimando una reclamación frente al Decreto 520/2016, de 23 de septiembre, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Peñafiel (Valladolid), resolviendo la solicitud de información pública presentada por XXX ante el citado Ayuntamiento.

Han sido partes en el recurso: como recurrente, el Ayuntamiento de Peñafiel, representado por el Procurador Sr. XXX y asistido por la Letrada Sra. XXX (Colegiada ICAVA n.º XXXX).



Y, como demandada, la COMISIÓN DE TRANSPARENCIA DE CASTILLA Y LEÓN, representada y defendida por la Letrada Sra. XXX, Letrada de la Comunidad de Castilla y León.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por representación de la Administración recurrente, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución identificada en el encabezamiento de la presente sentencia, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Castilla y León, con sede en Valladolid. Tras plantear la cuestión de competencia objetiva, con audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal, por Auto de fecha 16 de septiembre de 2018 se determina por la Sala que la competencia correspondía a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo de León.

Una vez recibido los Autos en este juzgado, y personadas las partes, recibido el expediente administrativo, se ha formulado demanda, en la que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminó suplicando que, previos los trámites legales oportunos, se dictase sentencia por la que, con estimación del recurso, se declare no ser conforme a derecho la Resolución impugnada por los argumentos utilizados en el escrito de demanda, al no proceder la estimación de la reclamación, con imposición de costas a la demandada.

SEGUNDO.- De la demanda formulada, junto con el expediente administrativo, se dio traslado a la Administración demandada a fin de que en término de veinte días formalizase su contestación, lo que hizo oponiéndose a las pretensiones del recurrente, e instando una Sentencia por la que se inadmita la demanda por no haber alegado el recurrente en vía administrativa la causa de inadmisión según el artículo 18.1.e) de la LTAIPBG, o subsidiariamente dicte sentencia desestimatoria por ser conforme a Derecho la resolución de la Comisión de Transparencia 45/2017, de 19 de mayo, con costas a la actora.

TERCERO.- Fijada la cuantía del procedimiento en indeterminada, y no instando las partes prueba, ni solicitado conclusiones ni vista, por Providencia del día 10 del presente mes se declararon los autos conclusos para sentencia.



CUARTO.- En la tramitación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del presente procedimiento, la Resolución 45/2017 de la Comisión de Transparencia de Castilla y León, relativa al expediente CT-0075/2016, estimando una reclamación frente al Decreto 520/2016, de 23 de septiembre, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Peñafiel (Valladolid), resolviendo la solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el citado Ayuntamiento.

El Ayuntamiento recurrente sustenta su pretensión de nulidad de la resolución impugnada alegando que el escrito presentado por D. XXX, en la Delegación de Gobierno de Castilla y León el 16 de septiembre de 2016, como concejal electo por el partido político Ciudadanos en el Ayuntamiento de Peñafiel desde el mes de mayo de 2015, responde a una actuación continua que el citado Concejal viene realizando desde su toma de posesión, presentando continuos escritos de solicitud de información y entrega de copias. Así, adjunta Documental n.º 1 todas las solicitudes presentadas al Ayuntamiento por el Sr. XXX en el año 2015, como Grupo Documental n.º 2 las presentadas en el año 2016 y como Grupo Documental n.º 3 las del año 2017, que contabilizan un total de ochenta y cinco y que contienen peticiones que suman más de cuatrocientas cincuenta (450). Desde el 1 de junio hasta el 31 de diciembre de 2015 realizó 143 solicitudes; en el año 2016 fueron un total de 187 y desde el 1 de enero de 2017 ha realizado 122 peticiones de información. Muchas de ellas, sobretodo en el mes de marzo de 2017, se han hecho de manera repetitiva y reiterada, presentando incluso varios escritos en el mismo día. Afirma el Ayuntamiento demandante que las solicitudes del citado Concejal, fueron desde el principio atendidas y se le puso a su disposición la información que requería, lo que comenzó a afectar al normal funcionamiento del Ayuntamiento al tener que destinarse prácticamente en exclusiva una persona de la búsqueda de tan elevado



número de documentación. Pero lo que ya impedía completamente ese normal funcionamiento era la solicitud de expedición de copias de todo lo que solicitaba el Sr. XXX porque, además de la dedicación en exclusiva de una persona sólo para ello, debiendo atender, además, las solicitudes realizadas por otros concejales y ciudadanos de Peñafiel, entonces el Ayuntamiento tenía cubierto el puesto de Secretaria provisionalmente por acumulación por doña XXX que acudía dos tarde a la semana, por lo que obligatoriamente tenía que priorizar los asuntos y organizar el poco tiempo del que disponía, lo que era sobradamente conocido por el Sr. XXX. Se hace expresa referencia al informe de 23 de marzo de 2016 de los entonces Secretaria e Interventor del Ayuntamiento de Peñafiel, doña XXX y don XXX.

Por tal motivo, afirma la Administración recurrente, resolvió la solicitud del Sr. XXX, a través del Decreto 520/2016 (1) desestimando la solicitud de copia, (2) instando al concejal don XXX para que ejerciera su derecho a la información en los términos establecidos en el Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales y (3) ordenando a la Secretaría General del Ayuntamiento de Peñafiel que indicase al solicitante días y horas en que podría acceder directamente a la documentación existente en el Ayuntamiento de la solicitada en el escrito. De esta manera, el Ayuntamiento accedió a la solicitud, pero no a entrega de la copia íntegra de los expedientes, decisión motivada por la actuación del solicitante durante los meses anteriores.

En atención a estos antecedentes invoca la aplicación de lo previsto en el art. 18.1.e) de la LTAIBG que establece como causa de inadmisión a trámite de las solicitudes de información pública *«el carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley»*. Y se razona que El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha venido interpretando el artículo 18.1.e) de la LTAIBG¹ en el sentido de que *«podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios*



administrativos o dificultar su normal funcionamiento», siempre atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto. Y en este no puede valorarse la conducta del Sr. XXX de una manera aislada sin tener en cuenta más que la solicitud de la copia de tres expedientes que realizó el 16 de septiembre de 2016, sino también las más de cuatrocientas cincuenta solicitudes.

SEGUNDO.- La Comisión de Transparencia de Castilla Y León, combate los argumentos de la Administración recurrente bajo las siguientes premisas: 1º Analizando los apartados II y III del Preámbulo de la Ley 19/2013, concluye que la regla general es el acceso a la información pública, como derecho público subjetivo; y la excepción, sus límites, contemplados en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, debiendo ser motivada la causa de inadmisión y formalizado el acceso tal como determina el artículo 22 del mismo texto legal. 2º Elegida por el Concejal la vía de impugnación prevista en el art. 24.6 de la LTAIBG, el Decreto del Ayuntamiento 520/2016 desconoció totalmente tal derecho subjetivo, es más, lo negó al instar al concejal a solicitar la información a través del artículo 15 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, reiterándolo en las alegaciones ante la Comisión de Transparencia, tras la reclamación del concejal, por lo cual esta dictó su resolución 45/2017, de 19 de mayo, que es objeto del presente recurso. En la LTAIBG, no solo existe derecho al acceso a la información (artículo 12), sino una serie de límites (artículo 14) e inadmisiones, pero totalmente motivadas, así lo exige el artículo 18 cuando determina que la inadmisión ha de ser motivada. Ahora bien, la motivación de la inadmisión basada en la LAIBG, y en este caso de las copias de los documentos ha de realizarse en la decisión administrativa que las deniega, en el propio Decreto 520/2016 (folios 32 a 37 del expediente administrativo), o en las alegaciones del Ayuntamiento ante la Comisión de Transparencia (folios 46 y 47 del expediente administrativo) y no se efectuó ni en el Decreto, ni en las alegaciones. Fue ante esa falta de motivación por la que se dictó la resolución estimatoria de la Comisión de Transparencia en cuanto a la puesta a disposición de en formato electrónico de la información solicitada, ya que las manifestaciones del Ayuntamiento,

tanto en el decreto como en las alegaciones, únicamente, aplicando la LTAIBG, se podían reconducir a la causa de inadmisión del artículo 18.1.e), según el cual *"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"*. Y si no existe resolución motivada en este sentido, determinando por qué una solicitud de información es: a) manifiestamente repetitiva o b) de carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley, es cuando procede, además de poner a disposición la información, formalizar el acceso, regulado en el artículo 22, y que determina cómo han de ofrecerse las copias a las que tienen derecho los solicitantes de información. 3º Alega la doctrina que Tribunal Supremo, en la ya sentencia de 16 de octubre de 2017, recurso de casación 75/2017, si bien en un caso de silencio negativo, ha emitido, en el sentido de que las excepciones a la información únicamente podrán ser opuestas por el obligado a prestar la información de forma expresa y mediante resolución motivada (ya sea en la respuesta a la solicitud o en sede de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno), no admitiéndose su alegación en vía de recurso contencioso administrativa. 4º En cuanto al carácter abusivo de la documentación solicitada, la Comisión considera que no lo es, porque precisamente se ha de evaluar lo que se pide, una información, en el marco de la LTAIBG, y no relacionarla ni con lo anterior o posterior que no ha sido tramitada conforme a esta ley, sino conforme al Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, RD 2568/1986, de 28 de noviembre. Así, se cita que el Criterio 3/2016, de 14 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno manifiesta lo siguiente: **1.** *"El artículo 18.1.e) se refiere a dos conceptos necesariamente distintos, que merecen, por lo tanto, precisiones y criterios ajustados individualmente."*

Nos referimos a la solicitud de información "manifiestamente repetitiva" y a la solicitud de información "que tenga un carácter abusivo, no justificado con la finalidad de esta Ley".

...Respecto a la solicitud de información manifiestamente repetitiva.

Gramaticalmente, se define como aquella que lleva a decir o resolver algo que ya se ha dicho o resuelto anteriormente.

En los términos de la Ley, para que la solicitud pueda ser inadmitida, se requiere. A) Que sea repetitiva y B) Que esta característica sea manifiesta. Por lo tanto, y toda vez que es requisito derivado de los términos en los que se pronuncia la Ley que la solicitud sea, no sólo repetitiva sino que lo sea manifiestamente, procede interpretar qué se entiende por solicitud manifiestamente repetitiva. Una solicitud será manifiestamente repetitiva cuando de forma patente, clara y evidente:

– Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.

En todo caso, la repuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de reclamación o recurso contencioso-administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.

– Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.

– El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.

– Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente

previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.

- Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información...

-... Hay que tener en cuenta que, por tratarse de un acto que pone fin al procedimiento, la respuesta a la solicitud habrá de ser motivada. La motivación incluirá la referencia a la respuesta o respuestas anteriores de las que trae causa la decisión de inadmitir".

2. Respecto del carácter abusivo de la petición de información...

El artículo 18.1.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:

- 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

- 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 aquéllos 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.

Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de: o Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos o Conocer cómo se toman las decisiones públicas o Conocer cómo se manejan los fondos públicos o 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''. Y aplicado estos criterios al supuesto que nos ocupa, concluye:

Respecto a los créditos contraídos por el Ayuntamiento desde 1997 hasta la actualidad, se ha de decir que tal información se halla en el estadio de ejecución presupuestario de cualquier entidad pública y, por tanto, del Ayuntamiento de Peñafiel.

En cuanto a la relación de pagos de horas extraordinarias y de complementos de productividad asignados a los empleados municipales, previa disociación de datos personales, es una documentación que si es excesiva o voluminosa, es que el sistema retributivo no es el correcto, ya que no se puede concluir que sea más voluminoso el pago de estos conceptos que el de las nóminas ordinarias. En cualquier caso las nóminas y los pagos ya no se confeccionan manualmente, por lo que el acceso en formato electrónico a esa información no se puede considerar perturbadora.

Por último, en cuanto a la copia de los reparos en los años 2014 y 2015 emitidos por el Departamento de Intervención, decir que es abusivo o voluminoso es tanto como afirmar que en la fiscalización previa que realiza el Interventor la norma es el reparo y la excepción la fiscalización de conformidad, lo que no parece que así sea, ya que se trata de un Ayuntamiento que rinde sus cuentas y cumple con este tipo de obligaciones.

TERCERO.- Centrado los términos del debate, como ya ha tenido ocasión de pronunciarse este juzgado, en la sentencia de 3 de diciembre de 2018 (P.O. 175/18), el Apartado II del Preámbulo de la ley 19/2013, afirma: *“La Ley también regula el derecho de acceso a la información pública que, no obstante, ya ha sido desarrollado en otras disposiciones de nuestro ordenamiento. En efecto, partiendo de la previsión contenida en el artículo 105.b) de nuestro texto constitucional, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrolla en su artículo 37 el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos. Pero esta regulación adolece de una serie de deficiencias que han sido puestas de manifiesto de forma reiterada al no ser claro el objeto del derecho de acceso, al estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y al resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica”*. Por su parte, el art. 12 de la Ley 19/2013 señala: *“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.

Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica"; y el art. 13: "Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones". Por su parte, el art. 13 de la Ley 39/2015, establece: "Quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos:...

d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico".

El TS, en sentencia de la sección 7, de 15 de junio de 2015 señala, en relación con el significado de la nueva Ley, referida a la información a los representantes políticos, afirma: "... hay que decir que, tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y para la Comunidad Valenciana, tras la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia buen gobierno y participación ciudadana de la Comunidad Valenciana, el derecho de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos no sólo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible".

Por su parte, la STS de 16 de octubre de 2017 (Secc. 3ª), Recurso nº 75/2017, razona. "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes



"relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") 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 nº 6 cuando señala: que en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que "*Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley*" (artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un *test de daño* (del interés que se salvaguarda con el límite) y 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.

Esa 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.... **QUINTO.-** En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1.h/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (cuando el acceso a la información suponga un *perjuicio para los intereses económicos y comerciales*), ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que



sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas”.

CUARTO.- Es bajo estas premisas que debe interpretarse la concurrencia de la causa de inadmisibilidad de la petición del Concejal del Ayuntamiento de Peñafiel, Sr. XXX, que refiere el Ayuntamiento recurrente, y que se define en el art.

18.1.e) “1. 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”.

El Consejo De Transparencia Y Buen Gobierno, en Resoluciones como la de 7 de agosto de 2018 (R/0292/2018) señala: “El ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia (por todas, se destaca la Sentencia 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.

Se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos: (1) Aparentemente es correcta, pero representa, en realidad, una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y (2) Genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios.

Además, de la base fáctica debe resultar patente (a) una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo); y (b) 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, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2

a), aprobó el Criterio Interpretativo CI/003/2016, que se pronuncia en los siguientes términos:

2.2. *Respecto del carácter abusivo de la petición de información.*

El artículo 18.1. 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:

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, 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.

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": Y sigue señalando la Resolución del Consejo: "Según numerosas sentencias (SS 14/2/86, 29/11/85, 7/5/93, 8/6/94, 21/9/87, 30/5/98, 11/5/91, entre otras), 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".

Aplicado estos criterios interpretativos al caso que nos ocupa, cabe señalar lo siguiente:

1º Cierto es, como señala la Letrada de la CTYBG de CYL que en el Decreto del Ayuntamiento no hace referencia a la previsión del art. 18.1.e) de la Ley 19/2013, pero si hace referencia a la reiteración de peticiones, y al perjuicio para el funcionamiento del servicio público, por la cantidad de información exigida. Y a ello se hace referencia también en las alegaciones del Ayuntamiento ante la Comisión.

Ahora bien, lo que exige el precepto para inadmitir la petición es que sean "repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley". Y este carácter repetitivo debe analizarse desde el contenido individual de la petición, en este caso, referida a:

"Relación completa de todos los créditos contraídos por el Ayuntamiento de Peñafiel desde el año 1997 hasta la actualidad.

Relación completa de pagos de horas extraordinarias individualizadas por trabajador efectuados al personal laborar y funcionarios del Ayuntamiento de Peñafiel en el año 2016.

Copia o acceso a TODOS los informes de reparos suspensivos o no suspensivos emitidos por el departamento de intervención en el año 2014 y 2015.



Informe de detalle de asignación de complementos de productividad por trabajador, efectuados a personal laboral y funcionarios del Ayuntamiento de Peñafiel en el año 2016".

2° Desde el aspecto subjetivo, no puede obviarse que el solicitante es Concejal del ayuntamiento, ejercita una función representativa de los ciudadanos, y es un instrumento de la participación política de estos. Desde esta perspectiva, y en relación con los documentos solicitados, en este concreto supuesto, no puede determinarse mala fe, o un cierto desinterés, cuando la petición hace referencia a cuestiones propias de la actividad municipal, y el control de fondos públicos por parte de un representante político.

3° En cuanto al elemento objetivo, este vendría condicionado desde el punto de vista cualitativo, como señala la Resolución citada del Consejo. Ahora bien, como en aquella se ponía de manifiesto, respecto al supuesto concreto que analizaba, en ocasiones, el elemento cuantitativo puede ser determinante de ese abuso, en relación con el propio contenido, y la repetición de peticiones. Y evidentemente, no se escapa lo que afirma la administración para atacar la Resolución impugnada, de la existencia de un total de ochenta y cinco solicitudes, que contienen peticiones que suman más de cuatrocientas cincuenta (450), lo que evidentemente, para un Ayuntamiento con escasos medios materiales y personales, resulta excesivo, y compromete su actividad.

Ahora bien, ese volumen de peticiones debe analizarse en cada caso concreto, puesto por el hecho de que exista un exceso de las mismas, ello no significa, que en supuestos concretos pueda atenderse una solicitud que no exija un especial esfuerzo, o dedicación en la obtención de información, y haga referencia a asuntos propios de la actividad del representante político solicitante.

4° Y en este punto, hay que acoger lo que razona la Letrada de la Comisión. Así, en relación con los créditos contraídos por el Ayuntamiento desde 1997 hasta la actualidad, se halla en el estadio de ejecución presupuestario de cualquier entidad pública y, por tanto, del Ayuntamiento de Peñafiel. En cuanto a la relación de

pagos de horas extraordinarias y de complementos de productividad asignados a los empleados municipales, previa disociación de datos personales, es una documentación que, si es excesiva o voluminosa, es que el sistema retributivo no es el correcto, ya que no se puede concluir que sea más voluminoso el pago de estos conceptos que el de las nóminas ordinarias, y las nóminas y los pagos ya no se confeccionan manualmente, por lo que el acceso en formato electrónico a esa información no se puede considerar perturbadora.

Por último, en cuanto a la copia de los reparos en los años 2014 y 2015 emitidos por el Departamento de Intervención, decir que es abusivo o voluminoso es tanto como afirmar que en la fiscalización previa que realiza el Interventor la norma es el reparo y la excepción la fiscalización de conformidad, lo que no parece que así sea, ya que se trata de un Ayuntamiento que rinde sus cuentas y cumple con este tipo de obligaciones.

Y a ello hay que añadir que, tampoco se trata de una información ni documentación que exija reelaboración, que como causa de inadmisión también establece el art. 18.1.c9 de la Ley 19/2013. Esta causa de inadmisión debe valorarse conforme a la propia definición dada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su "Criterio Interpretativo CI/007/2015 de 12 de noviembre de 2015, actuando dentro del ejercicio de sus competencias conforme al art. 38.2a) de dicha Ley 19/2013, el cual estableció que:

"2. Reelaboración

Como en anteriores dictámenes de fijación de criterios es necesario hacer algunas precisiones previas:

En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la



Real Academia de la Lengua: "volver a elaborar algo". Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como "derecho a la información".

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada".

Y hay que diferenciar la reelaboración de otros supuestos, como señala la Resolución citada: "Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

1. El primero sería la solicitud de "información voluminosa, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo volumen o complejidad" hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente "Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante".

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado, así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser "anonimizada" o dissociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.

En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.

Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia, pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 1/2013 que establece que "Cuando la información objeto de la Solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste pila que decida sobre el acceso".

QUINTO.- En virtud de lo razonado, debe desestimarse, en este caso, el recurso interpuesto, considerando la Resolución de la Comisión de Transparencia de Castilla Y león, conforme al ordenamiento Jurídico, y ello, dadas las dudas fácticas y jurídicas concurrentes, sin expresa imposición en costas, por aplicación del art. 139 de la LJCA.



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

F A L L O

Debo desestimar el recurso interpuesto por la representación del Ayuntamiento de Peñafiel, contra la Resolución 45/2017 de la Comisión de Transparencia de Castilla y León, relativa al expediente CT-0075/2016, estimando una reclamación frente al Decreto 520/2016, de 23 de septiembre, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Peñafiel (Valladolid), resolviendo la solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el citado Ayuntamiento.

Todo ello, sin expresa condena en costas.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra ella cabe recurso de apelación, que deberá interponerse en el plazo de quince días a partir de su notificación y del cual conocerá la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid.

Así por esta mi sentencia, de la que se llevará testimonio literal a los autos de que dimana, con inclusión del original en el Libro de Sentencias, lo pronuncio, mando y firmo.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjuicio, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.