

**Expediente núm. 6/2018.**  
**Resolución núm. 158/2018**

**CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
Y BUEN GOBIERNO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

**COMISIÓN EJECUTIVA:**

Presidente: D. Ricardo García Macho (Ponente)  
Vocales: Dña. Emilia Bolinches Ribera  
D. Lorenzo Cotino Hueso.  
D. Carlos Flores Juberías

En Valencia, a 22 de noviembre de 2018

En respuesta a la reclamación interpuesta al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno por D. [REDACTED], mediante escrito presentado ante el Consejo [Estat] de Transparencia y Buen Gobierno el 16 de enero de 2018, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana adopta la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES**

**Primero.-** Según se desprende de la documentación remitida a este Consejo por Consejo [Estat] de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de 15 de noviembre de 2017 (Reg. Entr. Núm. 2017-E-RE-172) D. [REDACTED] dirigió escrito al Ayuntamiento de Pego (Alicante) instándole a que le fuera proporcionada:

*“acceso y copia en formato electrónico del expediente administrativo “determinar el estado del cumplimiento de las obligaciones contraídas por la mercantil [REDACTED]”, constituido por todos los documentos y actuaciones que han servido de antecedentes y fundamento a la resolución administrativa de la Alcaldía-Presidencia de fecha 07 de septiembre de 2005, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla, habiendo dicho expediente estar formado por cuantos documentos, pruebas, dictámenes, planos, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias que han debido integrarlo. Que dicha información sea remitida a la siguiente dirección electrónica: [REDACTED]@outlook.es”.*

**Segundo.-** Al no haber obtenido respuesta por parte de la mencionada entidad local en el plazo legalmente previsto, mediante el mencionado escrito de fecha 16 de enero de 2018, el Sr. [REDACTED] interesó la intervención del Consejo [Estat] de Transparencia y Buen Gobierno a los efectos de que le fuera proporcionada la información requerida. En respuesta a lo cual el citado Consejo estatal procedió a dar traslado a este Consejo del expediente obrante en su poder, mediante comunicación electrónica el mismo día 16.

**Tercero.-** Asumida la competencia sobre los referidos casos en virtud de las consideraciones jurídicas que más abajo se expondrán, y al objeto de brindar una respuesta adecuada a las solicitudes del reclamante, con carácter previo a la deliberación de la presente resolución por parte de este Consejo se procedió a conceder trámite de audiencia al Ayuntamiento de Pego, instándole con fecha de 16 de enero (Reg. Sal. Núm. 160/2018) a formular las alegaciones que considerara oportunas respecto de las cuestiones referidas, así como a facilitar a este Consejo cualquier información relativa al asunto que

pueda resultar relevante. Oficio que resultó respondido por el Sr. Alcalde de Pego mediante escrito de fecha de 16 de febrero de 2018 (Reg. Sal. Núm. 601), en las que básicamente se afirma:

Que el reducido número de personal al servicio de esta Administración pública, y la necesidad de atender a obligaciones más preteritorias para el interés general, han impedido que se haya podido elaborar una resolución expresa en tiempo y forma.

Exponiendo acto seguido los motivos de estimación parcial a la petición de haberse dictado la resolución.

Relacionando las actuaciones administrativas que se encuentran detrás de la petición de acceso:

- 1.- Los antecedentes de la resolución de 7 de septiembre de 2005 de la Alcaldía.
- 2.- Revisión administrativa de la citada resolución, que finalizó mediante Resolución 657/2007, por la que se desestimó el recurso de reposición contra la resolución de 7 de septiembre de 2005.
- 3.- Revisión jurisdiccional contra la Resolución 657/2007, que finalizó con la Sentencia 189/2014 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCV.
- 4.- Actos de ejecución de la citada Sentencia (Acuerdo Pleno 5 junio 2014), que fue objeto de recurso de reposición, resuelto por Resolución de la Alcaldía de 10-09-2014, que fue también objeto de recurso contencioso- administrativo y finalizó mediante sentencia.
- 5.- Primera fase actos ejecución de la Resolución de 7 de septiembre de 2005 de la Alcaldía, constituidos por cuatro resoluciones que fueron objeto de revisión administrativa y jurisdiccional.
- 6.- Segunda fase actos ejecución iniciados a la vista de la Sentencia 189/2014 del TSJCV. Constitutiva de los expedientes finalizados y revisados administrativamente con una serie de actos administrativos (acuerdos de la Junta de Gobierno Local sobre inadmisión de recursos de reposición interpuestos por la mercantil [REDACTED], así como sobre alegaciones formuladas por esta y reiteración de requerimiento).

Que las peticiones referentes a las actuaciones 1, 2, 3 y 5 y la mitad de la 4 fueron objeto de publicidad activa y que en la resolución que debió resolver la petición se debió transmitir al solicitante el enlace concreto para poder acceder a dicha información. Señalando que el resto de actuaciones no han sido objeto de publicidad activa, ya que no existen pronunciamientos jurisdiccionales firmes.

Se alega también por el Ayuntamiento la necesidad de concreción, al entender que la remisión de copia de toda la documentación solicitada debe ser considerada abusiva, puesto que el volumen de la documentación supondría destinar a las dos personas que dispone el Área de Urbanismo del ayuntamiento, a tiempo completo y durante varias semanas, dejando de atender al resto de sus funciones. Todo ello debido a que muchos documentos anteriores a 2014, se encuentran en soporte papel, en tamaño superior a los comercializados habitualmente y encuadrados, lo que dificulta su reproducción. Y algunos documentos, dada su antigüedad deben ser objeto de localización. Por tanto, una gran parte de la información no está lista ni disponible para poderla facilitar.

A la vista de todo lo alegado, la resolución que debió adoptarse debería haber relacionado estas actuaciones y en este sentido se debería haber admitido parcialmente la petición, en cuanto a la remisión de los documentos de inicio y finalización, en su caso, de cada expediente. Y requerir al solicitante para que concretase la información. Una vez concretada la información, en el caso de la existencia de terceros interesados, solicitar la correspondiente autorización.

**Cuarto.-**A la vista de cuanto antecede, este Consejo debatió el asunto en la sesión plenaria de su Comisión ejecutiva de 22 de noviembre de 2018, acordando los siguientes

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.-** Conforme al art. 24.1 en relación con el 42.1 de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno es el órgano competente para

resolver las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información pública, con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa. Competencia que igualmente le reconoce Disposición Adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que prescribe que:

*“La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas”*,

**Segundo.-** Asimismo, la administración destinataria de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso –el Ayuntamiento de Pego– se halla sin ningún género de dudas sujeto a las exigencias de la Ley 2/2015 en virtud de lo dispuesto en su art. 2.1.d), que se refiere de forma expresa a “las entidades integrantes de la administración local de la Comunidad Valenciana”.

**Tercero.-** En tercer lugar, y dado que el art. 11 de la Ley 2/2015 establece asimismo que:

*“Cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, tiene derecho de acceso a la información pública, mediante solicitud previa y sin más limitaciones que las contempladas en la ley. Para el ejercicio de este derecho no será necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.”*

Cabe concluir por tanto, que Sr. ██████████ se halla igualmente legitimado para instar la acción garantista de este Consejo a los efectos de suplir la inacción del Ayuntamiento de Pego en la respuesta a su solicitud.

**Cuarta.-** Entrando por fin en el fondo de la cuestión, que implica dilucidar si el Sr. ██████████ tenía derecho a que le fuera proporcionada la información que solicitó del Ayuntamiento de Pego y cuya exigencia se sustancia ahora ante este Consejo son varios los extremos a valorar.

En primer lugar, la objeción que más detenida consideración merece, en opinión de este Consejo, es la de que la solicitud formulada por el Sr. ██████████ podría muy bien incurrir en abuso de derecho. Para el Ayuntamiento de Pego la sospecha de abuso de derecho se asienta sobre el hecho de que la citada reclamación no lo sea de un concreto documento, sino de un listado masivo, y multiforme de documentos, entre los que se habrán de contar –reiteramos, utilizando las palabras mismas del reclamante–

*“acceso y copia en formato electrónico del expediente administrativo “determinar el estado del cumplimiento de las obligaciones contraídas por la mercantil ██████████”, constituido por todos los documentos y actuaciones que han servido de antecedentes y fundamento a la resolución administrativa de la Alcaldía-Presidencia de fecha 07 de septiembre de 2005, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla, habiendo dicho expediente estar formado por cuantos documentos, pruebas, dictámenes, planos, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias que han debido integrarlo. Que dicha información sea remitida a la siguiente dirección electrónica: ██████████@outlook.es”*.

Pero para este Consejo, la referida sospecha cuenta con un fundamento mucho mayor. El hecho de que con apenas unas semanas de diferencia el Sr. ██████████ haya formulado solicitudes idénticas –y cuando se dice idénticas, se afirma que son unas copia literal de las otras, hasta el extremo de que las mismas no difieren entre sí sino en el nombre de su destinatario– ante los ayuntamientos de Bétera (Plan Parcial Mas Camarena), Olocau del Rey (Plan Parcial de Pedralvilla), Altea (seis Planes

Parciales), y Puzol (Alfinach y Monte Picayo), por referirnos únicamente a aquellos casos –trece en total, entre el 16 de enero y el 16 de febrero de 2018, más dos del año 2017– en los que por la razón que sea el conocimiento de sus reclamaciones ha llegado a este Consejo.

A este respecto, no sería ocioso recordar que el artículo 49.2 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno entiende que “una solicitud tiene un carácter abusivo cuando persigue claramente causar un perjuicio o alteración ilegítimos al órgano o entidad a la que se dirige o a sus titulares o dependientes o existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla” –hipótesis esta última digna de tenerse en cuenta– y prescribe en su apartado 4 “Si una misma persona o colectivo, en nombre propio o en representación presentara solicitudes de información de manera indiscriminada, aunque no fueran repetitivas, se valorará si tienen carácter abusivo o buscan dificultar el funcionamiento normal de la administración” –hipótesis que igualmente debe valorarse–, prescribiendo en ambos casos la inadmisibilidad de las solicitudes en cuestión.

También merita tenerse en cuenta el Criterio Interpretativo CI/003/2016, del Consejo [estatal] de Transparencia y Buen Gobierno, que sin ser de obligado cumplimiento para este Consejo no por ello deja de sugerir puntos de vista dignos de consideración encaminados a facilitar una interpretación uniforme de la Ley. Y que en lo tocante al abuso de Derecho, establece que una solicitud puede entenderse abusiva.

Desde todos estos enfoques, la posición de este Consejo debe ser muy crítica con las reclamaciones del Sr. [REDACTED]. Mientras que su amplitud y su capacidad para “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 tiene encomendado” resulta indudable, especialmente cuando estas se multiplican, se simultanean en el tiempo, y recaen sobre un pequeño ayuntamiento; su adecuación a las finalidades de la Ley parecen poco claras, y quedan aún más oscurecidas por el hecho de recaer sobre expedientes antiquísimos, planes que ya no se hallan en vigor, o decisiones urbanísticas de municipios que no son el de su lugar de residencia. **En el caso concreto, se solicita una ingente cantidad de documentación pues la genérica petición: “por cuantos documentos, pruebas, dictámenes, planos, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias que han debido integrarlo” es totalmente imprecisa, y parece evidente que refiere a un volumen importante de documentación.**

Por lo demás, esta fue ya la posición mantenida por este Consejo en una resolución anterior, la núm. 60/2017, de 21 de septiembre de 2017, recaída en una reclamación interpuesta contra la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

**Quinto.-** En segundo lugar, y dado que asimismo el artículo 17.1 de la Ley 2/2015 establece que:

*“Las solicitudes de acceso a información pública, deberán resolverse y notificarse al solicitante y a los terceros afectados que lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.”*

Cabe igualmente señalar que el Ayuntamiento de Pego incumplió con su injustificada negativa a brindar respuesta a la solicitud del Sr. [REDACTED] las obligaciones que sobre él hace recaer la ley. Incumplimiento reconocido por dicha administración en su escrito de alegaciones remitido a este Consejo el 16 de febrero de 2018. El Ayuntamiento reconoce en su escrito de alegaciones que debió dictar una resolución de admisión parcial de la solicitud, habida cuenta de que determinadas actuaciones (antecedentes de la resolución de 7.09.2005 Alcaldía; revisión administrativa de la citada

resolución; revisión jurisdiccional; primera fase actos ejecución de la Resolución de 7.09.2005...) fueron objeto de publicidad activa.

Así pues, a juicio de este Consejo, se debió transmitir al solicitante el enlace donde consultar la información objeto de publicidad activa. Esta cuestión es una exigencia que viene regulada en el Art. 56.5 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril de la Generalitat en materia de Transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. **Igualmente, se debió comunicar dado que esta cuestión está debidamente identificada y no puede considerarse de abusiva, los actos de inicio y en su caso los de finalización de los expedientes, al objeto que de una vez en poder del solicitante esta información, pueda concretar qué documentos precisa exactamente.**

**Sexto.-** También debe ser objeto de análisis, la objeción de que los documentos anteriores a 2014 se encuentran en soporte papel, algunos son de tamaño superior al comercializado y otros están encuadernados. De manera que una parte importante de la información no está lista, ni disponible para facilitarse. A este respecto debe notarse que el Artículo 22 de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, al que explícitamente se remite el Artículo 19 de la Ley valenciana para regular el régimen sobre la formalización del acceso a la información, establece en su apartado primero que:

*“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.”*

Mientras que su apartado cuarto determina que.

*“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición 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.”*

De lo que se colige que la administración reclamada, una vez constatada la falta de digitalización de los documentos requeridos por el Sr. ██████████, disponía –en principio– de la opción de instarle a su consulta en la propia sede del Departamento o Área de Urbanismo del Ayuntamiento, u optar por digitalizarla y exigirle al solicitante el pago de los costes derivados de su digitalización, a su mayor conveniencia. Pero obviamente no a negarle sin más el acceso, y menos aún mediante el silencio.

**Séptimo.-** Finalmente, restaría abordar la cuestión de que en todos los expedientes cuya copia se solicita por el Sr. ██████████, obren datos de carácter personal cuya privacidad deba mantenerse de acuerdo con la Ley de Protección de Datos. En principio, de ello no habría de derivarse sino una obligación para con la administración requerida de proceder a la preservación de esos datos de carácter personal, que esta debería asumir con diligencia, toda vez que la mera presencia de esos datos no es por si sola impedimento para su acceso cuando son susceptibles de ser disociados. Pero la concurrencia de esta circunstancia, con la carga de trabajo adicional que supone la omisión de esos datos en una cantidad ingente de documentación (tal y como se ha concluido en el F.J 1º)

cuya finalidad para el reclamante no se divisa con claridad, abona la tesis de estar hallándonos ante una reclamación abusiva, y clarifica la posición que este Consejo debe adoptar.

## RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, acuerda

**Primero.** ESTIMAR PARCIALMENTE la reclamación número 6/2018, interpuesta por D. [REDACTED] contra el Ayuntamiento de Pego, reconociendo el derecho de acceso a la información de conformidad con lo dispuesto en el fundamento jurídico sexto y séptimo de esta resolución.

**Segundo.** REQUERIR al Ayuntamiento de Pego para que informe a este Consejo de las actuaciones llevadas a cabo para dar cumplimiento a lo previsto en la presente Resolución.

**Segundo.** INVITAR a la persona reclamante a que comunique a este Consejo cualquier incidencia que surja respecto de la ejecución de esta resolución y que pueda perjudicar sus derechos e intereses.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO  
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

Ricardo García Macho