



Reclamación 67/2018

Resolución 2/2020, de 17 de febrero, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a las actuaciones del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda en relación con el acceso a la información solicitada.

VISTA la reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por D. _____, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente Resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 12 de noviembre de 2018, D. _____ recibió escrito de la Subdirección Provincial de Carreteras de Huesca en el que se le notificaba la apertura de expediente por unos presuntos hechos: *«Se ha colocado un pastor eléctrico en la arista de explanación y una puerta de madera en la zona de Dominio Público-A-1604 PK 26.791 a 26.916»*. Según afirma el interesado, *«los hechos descritos no se corresponden con la realidad ni en cuanto a la descripción, ni ubicación, ni la situación, ni la titularidad de la propiedad, además de otras circunstancias»*, por lo que presentó en



el Registro General de la Oficina Delegada del Gobierno de Aragón de Jaca escrito relativo al Expediente 58-OSP/26/10/2018, en el que solicitaba, al amparo de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015):

«1. Que se aporte copia del Expediente que se cita, donde conste la comunicación completa del Equipo de Vigilancia de fecha 3.10.2018. El Informe del Técnico identificado como ASN en el Expediente, así como el resto de la documentación que exista, a los efectos de estudiar técnicamente y legalmente el tema, para poder realizar las alegaciones oportunas.

2. Que se corrija el Asunto de la comunicación, indicando el condicional "presunta" o similar, al calificar el asunto como "Comunicación de la Infracción a la Ley...", dado que no existe ningún expediente concluido y no se ha considerado nuestra defensa, ni documentación que podamos aportar.

3. Para poder estudiar la situación, su alcance y el funcionamiento de esa Administración, les solicitamos nos remitan la información sobre los Expedientes similares existentes en la carretera A.1604, desde el PK 0 al 50, con respecto a colocación de pastor eléctrico, alambradas normales, de espino, puertas, accesos a fincas, construcciones en zona de influencia de la carretera...Así como los autorizados de cualquier tipo, en zona de influencia de la carretera, dominio público, que existan en el trazado.

4. Que se suspendan los plazos de 15 días para retirada propuesto y 10 días para presentar alegaciones, hasta que se corrijan los errores



señalados, se reinicie el expediente y se produzca la correcta notificación (si diese lugar), así como se proporcione toda la documentación solicitada. Para su estudio, consideración, defensa de nuestros intereses y actuaciones legales que fuesen procedentes».

SEGUNDO.- El 14 de diciembre de 2018, al no recibir contestación, el interesado interpuso reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) que fue codificada como reclamación 67/2018, en la que reproduce el contenido de su solicitud.

TERCERO.- El 19 de diciembre de 2018 el CTAR solicitó informe al Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, sobre la reclamación presentada, para que informara sobre los fundamentos de las decisiones adoptadas y realizara las alegaciones que considerara oportunas.

CUARTO.- El 6 de febrero de 2019, el Jefe de Servicio de Planificación y Gestión Socioeconómica de la Secretaría General del Departamento remite informe al CTAR en el que hace constar lo siguiente:

1. Que el escrito que el interesado presentó el 12 de noviembre en el Registro de la Oficina Delegada de Jaca, dirigido al Subdirector Provincial de Carreteras de Huesca, como interesado en expediente de "actos presuntos" por la colocación de un pastor eléctrico y una puerta en zona de dominio público de la carretera A-1604, no fue remitido a la Unidad de Transparencia del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, por lo que no ha sido tramitado como solicitud de acceso a la información pública.



2. Que una vez recibida en dicha Unidad la reclamación presentada por el interesado, el 20 de diciembre de 2018 se solicitó informe a la Dirección General de Movilidad e Infraestructuras.
3. Que el 30 de enero de 2019 se recibió informe desde la citada Dirección General, en el que en síntesis se señala:
 - Ni la Unidad de Transparencia del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda ni el señalado centro directivo han tenido conocimiento de la existencia de la solicitud.
 - El 10 de enero de 2019 han solicitado informe a la Subdirección Provincial de Carreteras de Huesca, que es recibido el 24 de enero de 2019. En dicho informe se hace constar que el 1 de octubre de 2018 el Equipo de Vigilancia de la Zona de Jaca observó que en la carretera A-1604, entre los PK 26+791 al 26+916, margen derecho, se había colocado un pastor eléctrico en la arista de explanación en la zona de dominio público de la carretera, informando puntualmente a la Subdirección de Carreteras.
 - El 9 de noviembre de 2018 se informó al interesado de la infracción de la Ley 8/1998, de Carreteras de Aragón, otorgando un plazo de quince días contados a partir de la recepción de la notificación, para retirar el pastor eléctrico, los piquetes, la puerta y pedir la autorización correspondiente.
 - El 12 de noviembre de 2018 presentó escrito de alegaciones en el que comunica que los hechos descritos



no se corresponden con la realidad y solicita las cuestiones reproducidas anteriormente.

- Asimismo, el 11 de enero de 2019, el celador de la zona de Jaca comunica que ha sido retirado parte del pastor, entre los PK 26+791 al 26+904, quedando todavía colocada la puerta de madera y ocho metros de pastor eléctrico.
- De los hechos se desprende que no se ha iniciado procedimiento sancionador, sino que el escrito dirigido al interesado es una comunicación de infracción en el que precisamente se le concede trámite de audiencia, tramitándose por la Subdirección los escritos remitidos el 12 de noviembre de 2018 como alegaciones al procedimiento.

4. No obstante lo anterior, y dado que el escrito del reclamante contenía diversas cuestiones, se deja constancia de que falta por resolver la "solicitud concreta" de acceso a expedientes similares existentes en la carretera A-1604, desde el PK 0 al 50. Esta cuestión sí es susceptible de tramitación al amparo de la Ley 8/2015, al estar incluida en el concepto de información pública, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3 h). Se resalta en este punto el carácter excesivamente genérico de la solicitud, dado que *"el acceso a toda la información existente"* adolece de suma vaguedad, debiendo valorarse que el derecho de acceso a la información pública no ampara ni permite un proceso de revisión general de la actividad de las entidades sujetas a la Ley 8/2015, haciendo alusión en este punto a la



obligación que impone la citada Ley en su artículo 34.b) de «concretar lo más precisamente posible la petición».

5. Para argumentar esta posición, cita pronunciamientos de algunos consejos autonómicos de garantía de la transparencia, que resaltan que *«no cabe admitir solicitudes tan excesivamente genéricas como la presente, en las que se pretende un acceso indiscriminado a toda la información existente sobre una entidad sin apuntar siquiera unos determinados –o determinables- documentos o contenidos objeto de la petición. No corresponde, por tanto, al órgano reclamado realizar una búsqueda sobre una información de tal naturaleza, so pena de que se vea comprometida la eficacia del funcionamiento de la entidad, pues la obligación de concretar la información recae sobre quien la pretende (...)»* (F.J. Segundo de la Resolución 102/2016, de 26 de octubre, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía).

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 36 de la Ley 8/2015, atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón.



Este Consejo de Transparencia de Aragón es así competente para resolver la Reclamación 67/2018, en la que se entremezclan pretensiones sobre el ejercicio del derecho de acceso con cuestiones relacionadas con la tramitación de un procedimiento sancionador, como a continuación se analizará.

SEGUNDO.- Con carácter previo al análisis sobre el fondo de la reclamación presentada, deben realizarse varias consideraciones de carácter procedimental y de ejercicio del derecho.

En primer lugar, no se tiene constancia de que se aplicaran las normas procedimentales contenidas en los artículos 29 y 31 de la Ley 8/2015 a la petición formulada el 12 de noviembre de 2018, pese a que el solicitante la presentó amparándose en la normativa de transparencia. Argumenta el Departamento en este punto que ni la unidad de transparencia, ni la Dirección General, tuvieron en su momento conocimiento de la solicitud, al considerar la Subdirección de Carreteras de Huesca que se trataba de alegaciones al inicio de un procedimiento sancionador.

Cuando ya han transcurrido casi cinco años desde la entrada en vigor de la Ley 8/2015, todas las unidades administrativas del Gobierno de Aragón deberían conocer que cuando se presenta una solicitud de información al amparo de la normativa de transparencia ésta debe trasladarse de forma inmediata a la unidad de transparencia correspondiente, si se presenta, como en este caso, sin acudir al formulario disponible en el Portal de Transparencia. Esta forma de proceder, además de cumplir con las previsiones contenidas en la Orden de 26 de octubre de 2015, de la Consejera de Ciudadanía y



Derechos Sociales, por la que se establecen instrucciones sobre la tramitación, seguimiento, control y registro de las solicitudes de acceso a la información pública, posibilita que un órgano especializado (la unidad de transparencia) analice el contenido de la solicitud, su carácter de información pública, la aplicación de un régimen específico de acceso o la concurrencia, en su caso, de causas de inadmisión o límites.

Además, las normas procedimentales contenidas en los artículos 29 y 31 de la Ley 8/2015 han sido reiteradas por este Consejo, en multitud de Resoluciones desde su primera resolución (Resolución 1/2016, de 12 de septiembre). En consecuencia, debe insistirse una vez más en la necesidad de dar cumplimiento a las normas procedimentales previstas en la Ley 8/2015, que proporcionan seguridad y garantía a los ciudadanos, puesto que les permiten conocer tanto la recepción de su solicitud, los plazos para su resolución o la necesidad de aclarar su petición.

Se recuerda, en este punto, que todos los órganos y entidades incluidos en el artículo 4 de la Ley 8/2015 están obligados a resolver expresamente las solicitudes de acceso a la información pública que les sean planteadas, y que el incumplimiento reiterado de las obligaciones contenidas en el Título I de la norma puede ser constitutivo de infracción, según dispone el artículo 41.3 de la Ley 8/2015.

Sentado lo anterior, hay que señalar también que el ejercicio del derecho de acceso debe ser equilibrado y ponderado con la carga de



trabajo que supone a los sujetos obligados, evitando un uso abusivo del derecho.

Es oportuno dejar constancia que ésta es la cuarta reclamación presentada por el reclamante ante el Consejo de Transparencia de Aragón: la codificada como 3/2018, que dio origen a la Resolución 33/2018, de 25 de junio; la 12/2018 (Resolución 42/2018, de 24 de septiembre); la 22/2018 (Resolución 53/2018, de 29 de octubre) y la que ahora se resuelve. En las ya resueltas, consideró el CTAR que la información demandada, tanto al Gobierno de Aragón como al Ayuntamiento de Aínsa Sobrarbe, no era información pública, sino discrepancias personales respecto a la actuación de la Administración, declarando la inadmisión de las dos primeras y el carácter de cosa juzgada en la tercera. En la Resolución 33/2018 se advirtió al reclamante expresamente que la mera invocación de la normativa de transparencia no era suficiente para que una solicitud a una Administración deba tratarse como información pública.

Es así posible cuestionar la buena fe del reclamante, que realiza un uso abusivo y desproporcionado de los recursos que la ley pone a su disposición, fuera de toda medida, frente a lo que viene a ser el uso normal de los instrumentos y reclamaciones que realizan, al menos ante este Consejo de Transparencia, la mayoría de los reclamantes; con los perjuicios que ello ocasiona a éste órgano, cuyos medios son realmente escasos.

Tan reprochable es que una Administración Pública obstaculice y dificulte el acceso a la información pública, como que el personal de las Administraciones se monopolice por tener que atender reiteradas



solicitudes y reclamaciones presentadas por la misma persona. No quiere decir esto que pueda denegarse el derecho de acceso en atención únicamente al volumen de solicitudes presentadas por una persona, pero sí que es exigible que ejerza el derecho con responsabilidad y diligencia, evitando plantear reclamaciones que ya sabe no merecen protección jurídica.

TERCERO.- En cuanto a las pretensiones concretas planteadas por el solicitante en su reclamación, se advierte que las cuestiones referidas a la corrección del "asunto" de la comunicación de la infracción, la suspensión de los plazos para la retirada del pastor y la puerta y el plazo para presentar alegaciones (apartados 2) y 4) del antecedente de hecho primero) son aspectos que escapan a las competencias que la Ley 8/2015 atribuye al CTAR.

Es reiterada la doctrina de este Consejo relativa a la limitación de sus competencias y funciones a las previsiones que contiene la Ley 8/2015 (por todas Resolución 48/2018, de 24 de septiembre), por lo que las mencionadas pretensiones no pueden derivar en una revisión de las actuaciones que lleva a cabo la Administración en ejercicio de sus competencias.

Tal como se señaló en la Resolución 12/2018, de 12 de marzo, y se ha reiterado en varias resoluciones (por todas Resolución 33/2018, de 25 de junio, relativa a una reclamación del mismo reclamante):

«La actividad del CTAR, tal como dispone el artículo 36 de la Ley 8/2015 se dirige a velar únicamente por la normativa en materia de transparencia, es decir, no se configura como un órgano de control general del conjunto de actividades llevadas a cabo por los sujetos



obligados a la Ley. Las reclamaciones ante este Consejo constituyen una garantía del derecho de acceso a la información pública, pero se trata de un medio de impugnación justificado por su especificidad material, en los términos previstos en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, circunscrito al ámbito de la Transparencia».

En consecuencia, teniendo en cuenta el contenido de la solicitud a la que se refiere la reclamación, debe concluirse que varias de las pretensiones del reclamante no se refieren a la obtención de información pública, en concreto, las detalladas en el antecedente de hecho primero, apartados 2) y 4), ya que lo que se reclama son actuaciones en el ámbito de la tramitación de un procedimiento sancionador, por lo que procede la inadmisión de la reclamación respecto a estas pretensiones.

Estas dos pretensiones y la del acceso al expediente sancionador (apartado 1) del antecedente de hecho primero) debieron inadmitirse por transparencia en su momento, al amparo de la previsión contenida en la Disposición Adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante Ley 19/2013), al tratarse de cuestiones enmarcadas en la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador y que, por tanto, debía regirse por su normativa específica:

«La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan



la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo».

La obtención de una copia de su expediente es un derecho reconocido en la Ley 39/2015, entre otros, en su artículo 53.1 letra a) «A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tenga la condición de interesado... Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos».

CUARTO.- Por último, en lo que respecta a la petición de que se le remita información sobre los expedientes similares existentes en la carretera A-1604 desde el p.k. 0 al 50 y su zona de influencia (apartado 3) del antecedente de hecho primero), estas cuestiones sí están incluidas dentro de las competencias del CTAR.

Argumenta el Departamento en su informe a la reclamación que la solicitud de «*remisión de información sobre los expedientes similares existentes en la carretera A. 1604, desde el PK 0 al 50, con respecto a colocación de pastor eléctrico, alambradas normales, de espino, puertas, accesos a fincas, construcciones en zona de influencia de la carretera... Así como los autorizados de cualquier tipo, en zona de influencia de la carretera, dominio público, que existan en el trazado*» adolece de excesiva vaguedad y que el ejercicio del derecho de acceso no ampara ni permite un proceso de revisión general de la actividad de las entidades sujetas a la normativa de transparencia. Acude, en defensa de su postura, a la Resolución 102/2016, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.



Pues bien, a juicio del CTAR la concreta pretensión es excesivamente genérica, pues el solicitante no se refiere a ningún procedimiento concreto, ni a un periodo temporal determinado, ni motiva la necesidad de obtención de esta información, por lo que la solicitud debe entenderse referida al conjunto de todos los procedimientos “similares” tramitados por el Departamento en cincuenta kilómetros de carretera y en “su zona de influencia”. En definitiva, dicha petición excede las finalidades de transparencia y debe considerarse abusiva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, apartado e) (y artículo 30 e) de la Ley 8/2015 en términos idénticos) *«Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley».*

Tal como establece el Preámbulo de la Ley 8/2015, *«La transparencia en la gestión pública es una condición necesaria del gobierno abierto. Permite a los ciudadanos y las ciudadanas conocer de la gestión de los asuntos públicos y formarse una opinión informada sobre los mismos. Con ello podrán participar de manera más eficaz en las decisiones que les atañen, controlar y exigir cuentas, lo que contribuye a reducir la arbitrariedad y la opacidad e incrementa la legitimidad de los poderes públicos».*

Sobre el carácter abusivo de una solicitud, el CTBG adoptó el Criterio CI/003/2016, de 14 de julio de 2016, para concluir:

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

2. Se considera 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 responsable 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».

A tenor de lo expuesto, la solicitud es abusiva al tratarse de una petición de carácter genérico relativa a multitud de procedimientos indeterminados, claramente desproporcionada, que no responde a las finalidades de transparencia y que supera ampliamente los límites del ejercicio del derecho de acceso. Del mismo modo, ha de destacarse que el reclamante no aporta motivación alguna en relación con su petición. Como ya afirmó este Consejo en la Resolución 29/2018, de 21 de mayo:

«Tal como establece el artículo 25.3 de la Ley 8/2015 el ejercicio del derecho no exige motivación de la solicitud. No obstante, el



solicitante podrá exponer los motivos por los que solicita la información, que podrán ser tenidos en cuenta al dictar la resolución».

El reclamante no sólo no ha concretado su solicitud respecto a un procedimiento o procedimientos determinados, ni a un periodo temporal, sino que tampoco aporta motivación alguna respecto a la información solicitada, por lo que debe desestimarse esta pretensión de la reclamación.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar la reclamación presentada por D. _____, respecto a la pretensión identificada en el apartado 3) del Antecedente de hecho Primero de esta resolución, e inadmitirla en todo lo demás, en cuanto lo que se demanda en los apartados 1), 2) y 4) del mencionado antecedente no es la obtención de información pública.

SEGUNDO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón y comunicarla al Justicia de Aragón.



Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez