

R2025000608

Resolución desestimatoria sobre solicitud de información al Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana relativa a informes de necesidad elaborados por todas las jefaturas de Servicio, y/o jefaturas de sección emitidos desde enero de 2024.

Palabras clave: Ayuntamientos. Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana. Representantes sindicales. Información sobre los servicios y procedimientos.

Sentido: Desestimatorio.

Origen: Silencio Administrativo.

Vista la reclamación tramitada en el Servicio de Reclamaciones y Asuntos Generales contra el Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, y teniendo en cuenta los siguientes,

ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 18 de julio de 2025 se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reclamación de [REDACTED], actuando en calidad de secretario general de la Sección Sindical del Sindicato de Empleados Públicos de Canarias (SEPCA), al amparo de lo dispuesto en los artículos 52 y siguientes de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública (en adelante, LTAIP), contra la falta de respuesta a la solicitud de información formulada al Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, el 23 de mayo de 2025 (R.E. 2025-E-RE-9385), y relativa **a informes de necesidad elaborados por todas las jefaturas de Servicio, y/o jefaturas de sección emitidos desde enero de 2024.**

Segundo. – En particular, el ahora reclamante indica:

En primer lugar, que *“El Comisionado de Transparencia dictó Resolución núm. R2022000390, de 12 de noviembre de 2022, cumplida por este Ayuntamiento”* en la que se estimaba la reclamación presentada contra la falta de respuesta a la solicitud presentada el 28 de julio de 2022 en la que se solicitaban los informes de necesidad de todas las Jefaturas de Servicio emitidos desde enero de 2022.

En segundo lugar, que *la sección sindical a la que representa ha solicitado en varias ocasiones los nuevos “informes de necesidad de todas las Jefatura de Servicio por escrito y en Mesa General de Negociación, sin que hayan sido entregados y que tal actuación supone una posible obstaculicen al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.”*

Para concluir solicitando: *“Informes de Necesidad de todas las Jefaturas de Servicio, y/o Jefaturas de Sección en su caso, emitidos desde enero de 2024 hasta la actualidad”*

Tercero. - En base a los artículos 54 y 64 de la LTAIP el 20 de agosto de 2025 se solicitó, para que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, se remitiera copia completa y ordenada del expediente de acceso a la información, informe al respecto, así como cuanta información o antecedentes considerase oportunos. Como órgano responsable del derecho de acceso el Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana tiene la consideración de interesado en el procedimiento pudiendo realizar las alegaciones que estimase convenientes a la vista de la reclamación.

Cuarto. – Con fecha de 26 de agosto de 2025 y registro de entrada número 2025-001962, se recibe respuesta del Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana a través de la cual se aporta un informe elaborado por la jefatura de servicio de recursos humanos y organización del que se destaca lo siguiente:

1.- El objeto de la solicitud es el *“acceso a documentación consistente en informes elaborados por las distintas Jefaturas de Servicio y dirigidos al Área de Recursos Humanos”*

2.- Considera de aplicación el motivo de inadmisión contenido en el artículo 43.1.b) de la LTAIP, que coincide con lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIPBG) donde se dispone que se inadmitirán a trámite las solicitudes que se refieran a *“información de carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en (...) informes internos o entre órganos o entidades administrativas”,* al estimar que *“los informes internos entre las Jefaturas de Servicio y el Área de Recursos Humanos no forman parte de la información pública accesible a los solicitantes, incluidos los sindicatos, conforme a la legislación vigente anteriormente reseñada”,* sin perjuicio de que *“esta Administración no ha tenido inconveniente en remitirlos en numerosas ocasiones en aras de la transparencia y la colaboración institucional. El problema, como se verá a continuación, no radica en la entrega de esos documentos puntuales, sino en la formulación de solicitudes genéricas, inconcretas y desproporcionadas que exceden claramente de la finalidad de la Ley de Transparencia.”*

3.- Alega la entidad local el carácter abusivo e improcedencia de la solicitud, con fundamento en el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, donde se dispone que se podrán inadmitir solicitudes que sean *“manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la presente ley”,* así como en el artículo 43.1 letra e) de la LTAIP donde se indica: *“Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley”.*

Se reproduce a continuación lo alegado al respecto, destacando en negrita lo más relevante:

“En el presente caso, la solicitud del sindicato SPECA no sólo es abusiva, sino también incongruente con lo dispuesto en la normativa aplicable. En particular, el artículo 8 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre de transparencia y acceso a la información pública de Canarias,

relativo a los Derechos y Obligaciones, establece en su apartado 2 que las personas que ejercen el derecho de acceso están sujetas, entre otras, a las siguientes obligaciones:

“a) Realizar el acceso a la información de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, concretándose lo más precisamente posible la petición.
b) Ejercer el derecho de acceso conforme a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho.”

Nada de esto se cumple en la solicitud objeto de reclamación. **El sindicato formula una petición genérica e indeterminada, que en la práctica obliga al Área de Recursos Humanos a rastrear o indagar sin delimitación previa, en toda la documentación interna dispersa en una pluralidad de expedientes inconexos, con el consiguiente perjuicio para la eficacia ordinaria del servicio, constituyendo una carga desproporcionada y un abuso del derecho de acceso, desvirtuando la finalidad de la Ley de Transparencia y acceso a la información. En definitiva, la solicitud no respeta ni la obligación de concreción ni el principio de buena fe que impone la Ley, constituyendo a todas luces un abuso del derecho de acceso y una actuación incongruente con la finalidad de la normativa,** el Área de Recursos Humanos, ya no de este Ayuntamiento, sino de cualquier otra Administración, no puede convertirse en un órgano de búsqueda indiscriminada de documentación inconclusa, los sindicatos deben conocer la finalidad de la norma y proceder conforme a ella.

Por último, se indica en el informe la forma en que el área de recursos humanos actúa en materia de transparencia y de acceso a la información pública, para acabar concluyendo:

“Primera: Los informes internos entre los distintos órganos administrativos, están expresamente excluidos del derecho de acceso, conforme a lo previsto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre y en el artículo 43.1.b) de la Ley 12/2014 de Transparencia de Canarias.

Segunda: **La reclamación planteada por el sindicato SEPCA adolece de falta de concreción e indeterminación, pues no existe un expediente único que contenga toda la documentación solicitada, sino que se trataría de rastrear informes dispersos en una pluralidad de expedientes, lo que resulta materialmente inviable.**

Tercera: Lo pretendido por el sindicato constituye, a todas luces, un abuso del derecho, ya que desnaturaliza la finalidad de la Ley de Transparencia y provoca una carga desproporcionada e injustificada para un Área clave como Recursos Humanos, **viéndose afectada la eficacia del servicio.**

Cuarta: En definitiva, esta Administración en ningún caso se opone a que los sindicatos, en el legítimo ejercicio de su labor de representación accedan a la información que obra en el Área de Recursos Humanos, siempre **que las solicitudes se formulen de manera concreta, adecuada y respetuosa con la finalidad de la norma y sin generar cargas desproporcionadas que comprometan el normal funcionamiento de un servicio clave como es Recursos Humanos. En caso contrario, no será posible atender solicitudes genéricas o indeterminadas, por estar fuera de la finalidad y límites de las Leyes de Transparencia.**”

A tales antecedentes son de aplicación los siguientes,

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I.- El artículo 2.1 de la LTAIP indica que las disposiciones de esa ley serán aplicables a: "...d) *Los cabildos insulares y los ayuntamientos, ...*". El artículo 63 de la misma Ley regula las funciones del comisionado o comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública e indica que ejercerá la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de las entidades y organismos relacionados en el artículo 2.1 de esta ley, así como de los cabildos insulares, ayuntamientos y entidades dependientes y vinculadas de los mismos. La Disposición Adicional Séptima señala que *"la aplicación de los principios y previsiones contenidas en esta ley respecto de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública a los cabildos insulares y los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, a los organismos autónomos, entidades empresariales, fundaciones, sociedades mercantiles y consorcios vinculados o dependientes de los mismos, así como las asociaciones constituidas por cualquiera de los anteriores, se establecerá en las respectivas disposiciones legales y reglamentarias reguladoras de los mismos."*

II.- La Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, no regula especialidades respecto a la LTAIP más allá de la previsión de su artículo 22, que se refiere al derecho de acceso a la información pública: *"1. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública que obre en poder de los Ayuntamientos, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución española y en la legislación reguladora del derecho de acceso a la información pública. 2. El Alcalde será el órgano competente para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública, sin perjuicio de su delegación"*.

III.- La LTAIP reconoce en su artículo 35 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. Conforme al artículo 5.b) de la referida LTAIP, 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 esta Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*. Es claro que la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información como el acceso a una información existente y en posesión del organismo que recibe la solicitud, ya sea porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

IV.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la LTAIP, contra la resolución, expresa o presunta de la solicitud de acceso podrá interponerse reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa. Los plazos para las respuestas a solicitudes de

acceso y posibles reclamaciones ante el Comisionado de Transparencia se concretan en los artículos 46 y 53 de la LTAIP, que fijan un plazo máximo de un mes para resolver sobre la solicitud y de otro mes para interponer la reclamación, contándose desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. La reclamación se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con fecha 18 de julio de 2025. Toda vez que la solicitud fue realizada el 23 de mayo de 2025 y que no fue atendida en el plazo del mes legalmente previsto para ello, ha operado el silencio administrativo negativo respecto a la misma y se ha interpuesto la reclamación en plazo.

Debe tenerse en cuenta que de acuerdo con las previsiones normativas contenidas en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativas a la interposición de recurso de reposición, respecto de resoluciones presuntas la presentación de una reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo.

V.- La solicitud de información se realizó por un representante sindical. La Constitución española da reconocimiento expreso en su artículo 7 a los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales como organizaciones que *“contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”*.

Según doctrina constitucional reiterada, el derecho de libertad sindical, consagrado constitucionalmente en el artículo 28.1 de la Constitución, está integrado por un contenido esencial mínimo e inderogable (autoorganización sindical y actividad y medios de acción sindical –huelga, promoción de conflictos colectivos y negociación colectiva-) y un eventual contenido adicional de concreción legal (representación institucional, promoción y presentación de candidaturas, etc.), que incluye los derechos de acción sindical reconocidos por los artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical (LOLS), (STC 95/1996 y 64/1999), y el reconocimiento de una serie de garantías y facilidades para el eficaz ejercicio de sus funciones por parte de los representantes sindicales en la empresa.

Entre ellas, y en el seno de la Administración Pública, el derecho de información de las juntas de personal y delegados de personal que, por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 10.3 de la LOLS, se reconoce también a las secciones y delegados sindicales constituidos en los centros de trabajo de aquella, el cual viene concretado en el artículo 9 de la citada ley, cuyo reconocimiento resulta esencial para la existencia de un auténtico y efectivo derecho de libertad sindical.

A todo ello hay que añadir que, a efectos de la LOLS, se considerarán trabajadores tanto aquellos que sean sujetos de una relación laboral como aquellos que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas (artículo 1.2).

Y a mayor abundamiento de los derechos de las normas laborales (LOLS, Ley 9/87, de 12 de mayo de órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre y texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre) se ha de considerar que el art. 29.1.i) de la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce como objeto contrario y sancionable “la obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales”, si bien por el propio ámbito subjetivo del Título II de esta norma solo lo refiere a la Administración General del Estado.

En todo caso los datos obtenidos pueden ser utilizados en la actividad sindical interna de la organización o en recursos jurisdiccionales y para su reutilización en el supuesto de ser compartidos con terceros ha de respetar las restricciones y limitaciones de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

VI.- Téngase en cuenta la Sentencia número 748/2020, de 11 de junio de 2020, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, sección tercera, que desestima el recurso interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección séptima), de 23 de noviembre de 2018, que desestimó el recurso de apelación 53/2018 formulado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria confirmado la sentencia número 49/2018, de 27 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo número 4 que desestima el recurso 36/2016 contra las resoluciones del CTBG R/0144/2016, de 23 de junio de 2016 y R/0230/2016, de 24 de agosto de 2016, que se confirman por ser conformes a derecho.

El Tribunal Supremo, en auto de fecha 4 de octubre de 2019, admitió el recurso de casación declarando que la cuestión que presenta interés casacional al objetivo para la formación de la jurisprudencia, consiste en interpretar la Disposición Adicional 1ª de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el artículo 40.1 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, a fin de determinar si el citado artículo 40.1 del Estatuto prevé o no un régimen jurídico específico de acceso a la información.

En el fundamento jurídico segundo de su Sentencia número 748/2020, de 11 de junio de 2020, el Tribunal Supremo recoge que *“el desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que*

otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o métrica determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.”

Y tras reproducir las letras a) y f) del artículo 40.1 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público manifiesta que *“a juicio de este Tribunal, el precepto transcrito no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso al a información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas a los empleados que representan y la información que les atañe.*

Dicha norma se limita a señalar que los representantes de los trabajadores (las juntas de Personal y los Delegados de Personal) han de recibir información sobre determinados aspectos, entre ellos “la evolución de las retribuciones del personal”. Una interpretación flexible de esta norma permitiría entender que bajo la expresión “evolución de las retribuciones” se incluyen las variaciones que se producen como consecuencia de la productividad y los criterios de reparto. Pero, en todo caso, aun cuando se acogiese una interpretación más restrictiva, el precepto no impide ni limita el derecho a tener acceso a otros datos distintos, incluyendo aquellos que inciden directamente en la retribución del personal al que representan. El mero hecho de ser destinatario natural de una información concreta no equivale a limitar su derecho a solicitar una información pública distinta.”

Concluyendo que *“En definitiva, el precepto en cuestión no fija límites o condiciones en el contenido de la información que puede solicitar y obtener las Juntas de Personal, por lo que no se constituye como un régimen jurídico específico de acceso a la información que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno”.*

Frente a la posible aplicación de los límites del artículo 14.1, letra e) y g) la Audiencia Nacional consideró que la información solicitada, referida a los criterios seguidos para el reparto de los incentivos, no afecta a terceros ni a la normativa de protección de datos. Tampoco consideró acreditado que ello ponga en situación de riesgo la actuación de la inspección de persecución del fraudulento fiscal o tenga trascendencia tributaria.

El Alto Tribunal considera que *“si la Administración considerase que la información solicitada puede interferir o poner en riesgo una actividad inspectora en curso, la Ley permite en su artículo 16 la posibilidad de establecer límites parciales a la información que se proporciona, razonando concretamente las causas que impiden acceder a parte de la información solicitada, lo que no es posible sostener es que toda información relacionada con el reparto de la productividad, incluso respecto de ejercicios ya cumplidos, debe ser excluida.*

Por ello, este Tribunal considera, en consonancia con lo afirmado en las instancias anteriores, que la información solicitada podría haberse proporcionado de forma que no se pusiese en peligro la actividad inspectora, y, en todo caso, si la Administración consideraba que algún extremo concreto podría suponer un peligro real en la lucha contra el fraudulento fiscal, debería haberlo justificado de forma expresa y detallada, explicado las razones por las que dicha información constituía un peligro para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios o el desarrollo de la actividad investigadora del fraudulento fiscal.

Tal y como hemos señalado anteriormente, la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detalle que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida.”

VII.- El Tribunal Supremo estableció la siguiente doctrina jurisprudencial:

“En respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo, debe afirmarse que las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

El artículo 40.1 del Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, por el que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público, no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas a los empleados que representan y la información que les atañe.”

VIII.- Examinado el contenido de la solicitud, esto es, acceso **a informes elaborados por las jefaturas de servicio y, o, en su caso, por las jefaturas de sección**, es evidente que estamos ante una petición de información claramente administrativa; se trata de documentación que, de existir, obraría en poder de un organismo sujeto a la LTAIP, elaborada en el ejercicio de sus funciones y que, por tanto, sería información pública accesible.

IX.- El representante del sindicato SEPCA alega en su escrito que este Comisionado ya había resuelto con carácter favorable una reclamación frente a una solicitud no atendida por la entidad local expresada en los mismos términos que la relativa a este expediente, al tratarse de

informes de jefaturas de servicio elaborados durante un período de tiempo.

Efectivamente, la Resolución R2022000390 que aporta el ahora reclamante estimaba su reclamación, no obstante, los supuestos de hecho no eran los mismos, ya que en aquella ocasión la entidad reclamada no efectuó alegaciones ni remitió expediente alguno.

Además, consta en el expediente la respuesta que en cumplimiento de esa resolución se le dio al Sindicato a través de 9 envíos al registro de entrada de este Comisionado en el que se incorporan más de veinte informes elaborados por múltiples jefaturas de servicio o de sección.

X.- En esta ocasión, la entidad reclamada, en primer lugar inadmite el acceso al informe solicitado alegando el artículo 43.1.b) de la LTAIP, que, al igual que el 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno dispone que se inadmitirá a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *“b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”*.

Esto es, el nombrar el artículo 43.1.b) de la LTAIP, no es causa suficiente para inadmitir una solicitud. Establece el propio artículo que la resolución debe estar motivada. Asimismo, y de conformidad con el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de referencia CI/006/2015, *“Causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo”*, que puede consultarse en la dirección web:

https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

“• En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del 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 segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.

• En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.
3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

• Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, “que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.”

Concluyendo que:

“... El desglose que incluye el apartado 18.1.b), en: notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, no es una definición nominal sino un ejemplo de documentos que, con un determinado formato, puede contener información que cumpla los condicionantes para poder ser calificada como de carácter auxiliar o de apoyo.

Así, pues, **es el contenido y no la denominación del documento lo determinante para la aplicación de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. En todo caso dicha inadmisión habrá de ser debidamente motivada.**”

XI.- En segundo lugar, la entidad reclamada alega y justifica, el carácter abusivo de la petición de información.

Respecto al mismo el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dictó su Criterio Interpretativo CI/003/2016 en los siguientes términos: 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.

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

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

Concluyendo, en relación a esta causa de inadmisión, que debe aplicarse de manera restrictiva y, cuando sea aplicable, habrá de expresar los motivos que lo justifiquen. **En todo caso, la concurrencia de esta causa de inadmisión requiere la concurrencia de dos requisitos, debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.**

XII.- En el informe de la jefatura de servicio de recursos humanos, parte de cuyas alegaciones se han recogido en los antecedentes de hecho de esta resolución, queda acreditado un comportamiento abusivo de la persona reclamante en la formulación de las solicitudes presentadas ante la entidad local. Debe tenerse en cuenta a este respecto que el artículo 7 del Código Civil “1. Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.” Añadiendo en su apartado segundo que “2. *La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.*”

XIII.- Una vez estudiada la solicitud de acceso a la información, la reclamación presentada y otras presentadas por la misma persona con referencia R2022000045 y R2022000390, así como la documentación presentada por el Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana y teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública no puede más que desestimar la reclamación presentada.

Entiende este órgano garante del ejercicio del derecho de acceso a la información pública que en el caso que nos ocupa dar cumplimiento a todas las solicitudes planteadas por el ahora reclamante implica menoscabo y obstaculización de la eficacia administrativa por lo que tal y como manifiesta la entidad local pueden ser consideradas estas peticiones como abuso del propio derecho resultando imposible atender a tal número de solicitudes referidas a tan amplia información.

Ello no es óbice para que **el ahora reclamante pueda realizar una solicitud acotando la información interesada con objeto de que le pueda ser facilitada sin incurrir en causa de inadmisión** y, en su caso, presentar una nueva reclamación si no obtiene respuesta o no está conforme con la misma; todo ello sin perjuicio del sentido estimatorio o desestimatorio que se dé a la reclamación, en función del estudio de los hechos y de la normativa que resulte aplicable.

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 63 de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública,

RESUELVO

Desestimar la reclamación presentada por [REDACTED], actuando en calidad de secretario general de la Sección Sindical del Sindicato de Empleados Públicos de Canarias (SEPCA), contra la falta de respuesta a la solicitud de información formulada al Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, el 23 de mayo de 2025, y relativa **a informes de necesidad elaborados por todas las jefaturas de Servicio, y/o jefaturas de sección emitidos desde enero de 2024.**

De acuerdo con el artículo 51 de la LTAIP, esta reclamación, que es plenamente ejecutiva, es sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución emanada de un órgano del Parlamento de Canarias y que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

LA COMISIONADA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

María Noelia García Leal

Resolución firmada el 4-11-25

[REDACTED] - SINDICATO DE EMPLEADOS PÚBLICOS DE CANARIAS
SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE SANTA LUCÍA DE TIRAJANA