



Expedient núm. 32/2018
Resolució núm. 137/2018

CONSELL DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA I BON GOVERN DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Comissió Executiva:

President: Ricardo García Macho
Vocals: Emilia Bolinches Ribera
Lorenzo Cotino Hueso
Carlos Flores Juberías (ponent)

València, 8 de novembre de 2018

En resposta a la reclamació presentada per [REDACTED] a l'empara del que disposa l'article 24 de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, mitjançant l'escrit presentat davant del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, el 22 de febrer de 2018 (reg. entr. núm. GVRTE/2018/33575), considerant els antecedents i fonaments jurídics que s'especifiquen a continuació, la Comissió Executiva del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern de la Comunitat Valenciana adopta la següent

RESOLUCIÓ

ANTECEDENTS

Primer. Segons es desprén de la documentació que consta en poder d'aquest Consell, amb data d'11 de gener de 2018 (reg. entr. núm. E2018001672), [REDACTED] es va dirigir a l'Ajuntament d'Alacant i, al·legant la condició d'estudiant de doctorat a la Universitat d'Alacant "en temes relacionats amb la modernització i la innovació en l'Administració local", i argumentant la necessitat de consultar per a avançar en les tasques investigadores, referides –entre altres casos– a l'Ajuntament d'Alacant, "documentació que no està disponible íntegrament en el repositori de la pàgina web de l'Ajuntament", va sol·licitar una llista de documents desglossada en els quinze àmbits temàtics següents:

1. Comptes generals del període 2000-2016.
2. Convenis signats 2000-2016 (estadístiques respecte a convenis signats amb altres administracions / convenis signats amb entitats privades / convenis signats per temàtiques)
3. Contractes signats 2000-2016 (estadístiques per tipus de contractes i quanties).
4. Consorcis, encàrrecs de gestió amb altres administracions produïdes durant el període 2000-2016.
5. Pertinença a entitats supramunicipals durant el període 2000-2016.
6. Organigrames de l'Ajuntament i resta del sector públic durant el període 2000-2016.
7. Reglaments promulgats en matèria de personal durant el període 2000-2016.
8. Relació de llocs de treball, Catàleg de llocs i valoració de llocs de treball en vigor durant el període 2000-2016.
9. Plans de modernització de noves tecnologies promulgats durant el període 2000-2016 (en què sol·licita conèixer la situació de partida).
10. Inversió en noves tecnologies durant el període 2000-2016 (en què sol·licita conèixer la situació de partida).
11. Resultats de les eleccions sindicals durant el període 2000-2016.
12. Acords de les meses de negociació durant el període 2000-2016.
13. Reglaments orgànics de funcionament en vigor durant el període 2000-2016.
14. Delegació d'atribucions d'alcaldia durant el període 2000-2016.
15. Política de qualitat, manuals de qualitat, plans de qualitat, resultats d'auditories de qualitat, diagrames de processos i qualsevol altre document relacionat amb la gestió de qualitat que estiga en vigor durant el període 2000-2016.

Segon. En resposta a aquesta petició, el Servei de Recursos Humans, Organització i Qualitat de l'Ajuntament d'Alacant va donar resposta a l'interessat, mitjançant la remissió d'un escrit de data 16 de febrer de 2018 en què avançava la negativa d'aquest a satisfer la sol·licitud que li havia sigut formulada “a causa de la càrrega de treball que implicaria per als serveis municipals accedir a la gran quantitat de documentació [...] sol·licitada”, i se li advertia, així mateix, que la còpia de documents administratius està subjecta a taxes previstes degudament en l'ordenança reguladora d'aquestes.

Tercer. Malgrat això, quan havien transcorregut ja cinc dies després de la data esmentada més amunt, el reclamant va rubricar un nou escrit, aquesta vegada dirigit a aquest Consell, en el qual, després d'assenyalar que malgrat el transcurs d'un mes i deu dies des que es dirigira a l'Ajuntament d'Alacant, no havia rebut àdhuc d'aquest cap contestació, instava aquest Consell a obligar l'Administració requerida a fer-li lliurament de “tota la documentació sol·licitada”, ja que s'havia produït una situació de silenci administratiu.

Quart. Assumida la competència sobre el cas en virtut de les consideracions jurídiques que s'exposaran més avall, i a fi de brindar una resposta adequada a la sol·licitud del reclamant, amb caràcter previ a la deliberació d'aquesta resolució, per part d'aquest Consell es va procedir a concedir tràmit d'audiència a l'Ajuntament d'Alacant, i se'l va instar, amb data de 14 de març, a formular les alegacions que considerara oportunes respecte de les qüestions referides, així com facilitar a aquest Consell qualsevol informació relativa a l'assumpte que pugua resultar rellevant. Ofici que el Servei de Recursos Humans, Organització i Qualitat de l'Ajuntament d'Alacant va respondre complidament mitjançant un escrit, de data de 16 d'abril de 2018, en el qual l'esmentada Administració va sostindre, bàsicament:

1. Que respecte de la majoria de qüestions sol·licitades pel senyor ██████████, aquesta Administració no disposava d'informació en la forma sol·licitada per l'interessat, i que calia per a lliurar-la un treball ardu prèviament i complex de compilació i elaboració.
2. Que el lliurament de la documentació sol·licitada obligaria paraitzar la resta de la gestió dels subjectes obligats a subministrar la informació, cosa que impediria l'atenció justa i equitativa del seu treball i el servei públic i que, en conseqüència, calia argumentar que ens trobem davant d'un supòsit d'abús de dret.
3. Que no era possible trobar un encaix raonable entre la sol·licitud del senyor ██████████ i les finalitats per a les quals va nàixer la Llei de transparència, atés que l'interessat no pretenia tant conèixer com és el funcionament intern de l'Administració, com que els empleats municipals li prestaren una atenció personalitzada per a així avançar a càrrec de l'Ajuntament d'Alacant en el desenvolupament del seu treball de recerca.

A la vista del que s'ha exposat anteriorment, aquest Consell va debatre l'assumpte en la sessió plenària de la Comissió Executiva, de 18 d'octubre de 2018, i va acordar els següents

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. De conformitat amb l'article 24.1 en relació amb el 42.1 de la Llei 2/2015, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, la Comissió Executiva del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern és l'òrgan competent per a resoldre les reclamacions que es presenten en el marc d'un procediment d'accés a la informació pública, amb caràcter previ a la impugnació en la jurisdicció contenciosa administrativa.

Segon. Així mateix, l'Administració destinatària de la sol·licitud d'accés a la informació pública objecte d'aquest recurs –l'Ajuntament d'Alacant– es troba, sense cap mena de dubtes, subjecte a les exigències de la llei esmentada en virtut del que disposa l'article 2.1.d, que fa referència de forma expressa a “les entitats integrants de l'Administració local de la Comunitat Valenciana”.

Tercer. En tercer lloc, i atés que l'article 11 de la Llei 2/2015 estableix, així mateix, que “qualsevol ciutadà o ciutadana, a títol individual o en representació de qualsevol organització constituïda legalment, té dret

d'accés a la informació pública, mitjançant una sol·licitud prèvia i sense més limitacions que les contemplades en la llei. Per a l'exercici d'aquest dret no serà necessari motivar la sol·licitud ni invocar la llei”.

Cal concloure que el senyor [REDACTED] es troba igualment legitimat per a instar l'acció garantista d'aquest Consell a l'efecte de suplir la inacció de l'Ajuntament d'Alacant en la resposta a les sol·licituds d'aquest.

Quart. Finalment, i atés que, així mateix, l'article 17.1 de la Llei 2/2015 estableix que “les sol·licituds d'accés a informació pública s'han de resoldre i notificar al sol·licitant i als tercers afectats que l'hagen sol·licitada en el termini màxim d'un mes des de la recepció de la sol·licitud per l'òrgan competent per a resoldre.”

Cal, igualment, concloure que l'Ajuntament d'Alacant va sobrepassar en cinc dies el termini previst per a satisfer les demandes d'accés a la informació pública, amb la qual cosa va incomplir les obligacions que sobre aquest fa recaure la llei.

Amb tot i això, les conseqüències que se'n deriven es troben lluny de les que el reclamant sembla tindre al pensament. Deixant de costat la confusió jurídica de la qual fa gala la reclamació davant d'aquest Consell –en la qual al·ludeix l'article 24 de la Llei 39/2015, quan els efectes del silenci administratiu es troben regulats en el 17.3– la veritat és que de la manca de resposta dins del termini i en la forma escaient a les sol·licituds d'accés a la informació pública per part de les administracions requerides no cal ja deduir l'estimació d'aquestes, atés que el “silenci administratiu positiu” que consagra l'esmentat precepte de la nostra norma autonòmica de transparència, en oberta discrepància amb el principi de silenci administratiu negatiu consagrat per la norma estatal de transparència en l'article 20.4, acaba de ser declarat inconstitucional. En efecte, la recentíssima STC 104/2018, de 4 d'octubre, per la qual s'estima la qüestió d'inconstitucionalitat presentada per la Secció Primera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Aragó contra l'article 31.2 de la Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó, ha establert la nul·litat de l'article 31.2 de la llei esmentada, que regulava els efectes de la inactivitat de l'Administració i establia el silenci administratiu positiu, pel fet d'estimar inconstitucional la contradicció “efectiva i insalvable” amb el que estableix l'article 20.4 de la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que prescriu precisament el contrari, disposició aquesta darrera que l'Alt Tribunal entén “dictada legítimament a l'empara dels principis o normes que s'insereixen en la competència exclusiva de l'Estat relativa a l'establiment del procediment administratiu comú (art. 149.1.18.a de la Constitució). Consideracions que és forçós fer extensives a la legislació valenciana de transparència, en la mesura que tant la hipòtesi de fet com la conseqüència jurídica a què al·ludeix l'article 17.3 de la Llei 39/2015, són idèntiques a les de la norma aragonesa declarada contrària a la Constitució.

Cinqué. Entrant, per fi, en el fons de la qüestió, que implica dilucidar si aquest Consell ha d'estimar la sol·licitud del senyor [REDACTED] perquè li siga proporcionada la informació que va sol·licitar de l'Ajuntament d'Alacant, són diversos els extrems que cal valorar.

El primer és el de si aquesta informació existeix realment, extrem aquest que l'Ajuntament d'Alacant nega en un bon nombre dels casos, en afirmar que:

“En la majoria de les qüestions sol·licitades pel senyor [REDACTED], aquesta Administració no disposa d'informació en la forma sol·licitada per l'interessat, ja que, com succeeix en el cas dels contractes laborals, catàlegs de llocs i valoració de llocs, resultats d'eleccions sindicals, acords de meses de negociació, política de qualitat, resultats d'auditories, etcètera, hauria de ser objecte d'un treball ardu previ i complex de compilació i elaboració per a facilitar-la, perquè es troba disgregada o disseminada en múltiples expedients que abracen el treball de diversos anys i que no es troben disponibles per a fer-ne la consulta directa”.

Sense entrar a valorar si l'Ajuntament d'Alacant hauria o no d'haver compilat, ordenat, sistematitzat i posat a la disposició del públic *de motu proprio* dades com les que es tracten en aquest cas, l'al·lusió per part de l'Administració reclamada a la necessitat de dur a terme un “ardu treball previ i complex de compilació i elaboració” de la informació en qüestió ens aboca a apreciar la concurrència de la causa d'inadmissibilitat

que contempla l'article 18.1.c de la Llei 19/2013, en què s'esmenta com a causa d'inadmissió d'una sol·licitud el que aquesta es referisca a informació “per a la divulgació de la qual siga necessària una acció prèvia de reelaboració”. El Consell de Transparència estatal ha tingut l'oportunitat d'explicar l'abast d'aquesta clàusula en el Criteri interpretatiu 007/2015, de 12 de novembre, en què sosté que l'objecció de la reelaboració és susceptible d'aplicar-se quan el reclamat siga un *corpus* documental que, tot i trobar-se en poder de l'Administració requerida, requerisca elaborar-se expressament mitjançant l'ús de diferents fonts d'informació a fi de ser lliurat al ciutadà, quan l'Administració afectada manque de mitjans tècnics suficients per a això.

Sisé. El segon extrem sobre el qual resulta oportú reflexionar és el si la sol·licitud del reclamant podria o no incórrer en abús de dret.

La sospita de trobar-nos davant d'un supòsit d'abús de dret s'assentisca, primerament, sobre el fet que la reclamació del senyor [REDACTED] no ho siga d'un document específic, o d'una concreta sèrie d'aquests; ni tan sols del conjunt de documents relatius a un determinat assumpte o àmbit competencial, o dels generats per un òrgan concret; sinó d'una llista massiva, indeterminada i multiforme de documents, de la més variada naturalesa i complexitat, estés, a més a més, sobre un espai temporal d'una dècada i mitja. Una llista la magnitud i la diversitat de la qual mai abans, en els seus tres anys d'existència, no havia vist aquest Consell, i que, a més a més, l'interessat no es molesta a delimitar de manera clara, i prefereix al·ludir, en la seua reclamació, a construccions tan vagues com “resta del sector públic” o “qualsevol altre document relacionat” o a expressions tan inconcretas com “i sol·licite conèixer la situació de partida”.

Així, doncs, és impossible no coincidir amb el criteri de l'Administració requerida i estimar la concurrència en aquest cas d'aquesta reclamació de la condició d'abusiva. Per a això, no serà ociós recordar que l'article 49.2 del Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desplegament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, en matèria de transparència i de regulació del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, entén que “una sol·licitud té un caràcter abusiu quan persegueix clarament causar un perjudici o alteració il·legítims a l'òrgan o entitat a la qual es dirigeix o als seus titulars o dependents o existeix desproporció entre la rellevància de la informació sol·licitada i el temps i els recursos necessaris per a obtindre-la” –hipòtesi aquesta última clarament aplicable al cas– i prescriu en el seu apartat 4, “si una mateixa persona o col·lectiu, en nom propi o en representació presentara sol·licituds d'informació de manera indiscriminada, encara que no foren repetitives, es valorarà si tenen caràcter abusiu o busquen dificultar el funcionament normal de l'Administració” –hipòtesi que igualment s'ha de valorar–, i prescriu en tots dos casos la inadmissibilitat de les sol·licituds en qüestió.

També merita tindre en compte el Criteri interpretatiu 003/2016, del Consell [estatal] de Transparència i Bon Govern, que sense ser de compliment obligat per a aquest Consell no per això deixa de suggerir punts de vista dignes de consideració encaminats a facilitar una interpretació uniforme de la llei. I que tocant a l'abús de dret, estableix que una sol·licitud pot es entendre abusiva:

“– Amb caràcter general, en aquells casos en què es puga considerar inclosa en el concepte d'abús de dret recollit en l'article 7.2 del Codi Civil i avalat per la jurisprudència, això és: tot acte o omissió que per la intenció de l'autor, pel seu objecte o per les circumstàncies en què es realitze sobrepassa manifestament els límits normals de l'exercici d'un dret”

– Quan, de ser atesa, requerira un tractament que obligara paraitzar la resta de la gestió dels subjectes obligats a subministrar la informació, impedit l'atenció justa i equitativa del seu treball i el servei públic que té encomanat, i així resulte d'acord amb una ponderació raonada basada en indicadors objectius”.

I també quan no poguera ser subsumida en cap de les finalitats per a les quals va nàixer la Llei de transparència, que són les de:

- Sotmetre a escrutini l'acció dels responsables públics.
- Conèixer com es prenen les decisions públiques.
- Conèixer com es manegen els fons públics.

- Conèixer sota quins criteris actuen les institucions públiques.

I, finalment, que la conseqüència que la llei lliga a la consideració d'una sol·licitud com a abusiva no és una altra que la inadmissibilitat d'aquesta, com determina l'article 18.1.e de la Llei 19/2013, de 9 de desembre.

Seté. Amb tot, la principal objecció que aquest Consell troba davant la pretensió del senyor [REDACTED] no és una altra que la que es deriva d'aquesta darrera consideració: la falta d'encaix entre la seua sol·licitud i les finalitats per a les quals va nàixer la Llei de transparència.

En efecte: per molta que siga la generositat amb la qual la Llei de transparència regula el dret d'accés a la informació pública, posant-lo a la disposició del ciutadà sense necessitat que aquest explicita les motivacions que el mouen, ni que acredite en representació de qui obra, ni que se li exigisca el pagament de cap cànon per la seua activació, la veritat és que la llei naix amb unes determinades finalitats que són – en paraules del Consell Estatal de Transparència– les de sotmetre a escrutini l'acció dels responsables públics, i permetre als ciutadans conèixer com es prenen les decisions públiques, com es manegen els fons públics i sota quins criteris actuen les institucions públiques. Dit en altres termes: facilitar la participació ciutadana i el control institucional.

Per contra, la motivació que sembla moure al reclamant no sembla ser aquesta. Utilitzant paraules de l'Ajuntament d'Alacant: “atesa la generalitat i l'amplitud de la documentació sol·licitada, que no se centra en cap tema en particular, sembla que el que l'interessat pretén no és conèixer com és el funcionament intern de l'Administració, sinó que els empleats municipals li presten una atenció personalitzada, i li recaptin les dades necessàries per a incloure en el seu treball de recerca, de manera que siguen els funcionaris de l'Ajuntament, i no l'interessat, els qui dediquen l'esforç i el temps que siguen necessaris per a recol·lectar la ingent quantitat de dades que hi pretén”.

O, en paraules si escau més contundents, “aprofitar-se de l'esperit de la llei, de manera que la investigació que competeix al seu treball requereisca el mínim esforç i aquest siga exercit pels serveis municipals, entorpint-ne la labor fonamental de servei als ciutadans”.

Un judici que aquest Consell no solament fa seu, sinó que fins i tot podria fer més crític encara. Malgrat haver acreditat la condició d'estudiant de doctorat des de l'any 2015, el reclamant no aporta en la documentació ni el projecte de tesi que se suposa que està realitzant, ni tan sols el títol d'aquesta, dades totes dues que potser podria haver ajudat a valorar la seriositat de la reclamació d'aquest i l'adequació als propòsits de la investigació de la ingent quantitat de documentació requerida. Com també podria haver ajudat a dissipar l'objecció de trobar-nos davant d'un exercici abusiu del dret d'accés a la informació que el reclamant s'haguera molestat a comprovar que part de la documentació requerida es trobava publicada en diaris oficials o portals de transparència, en lloc de fer recaure sobre l'Administració la tasca de fer-li saber “la referència en el BOP”. Desideràtum aquest tant més justificable quan es tracta d'un investigador universitari, al qual ha de presumir-se-li un mínim d'habilitat en el maneig de les fonts documentals necessàries per al desenvolupament de les seues tasques.

Huité. Naturalment, de la consideració d'aquesta reclamació com a abusiva no s'hauria de derivar necessàriament la inadmissibilitat de qualsevol altra reclamació futura que, tot i recaure sobre parts concretes del cos documental al qual es refereix aquesta, és procedent especificar-ne l'objecte i explicar-ne la finalitat, atés que en la documentació requerida pel senyor [REDACTED] concorre –almenys en principi– la condició d'informació pública exigible per a fer transparent la seua consulta.

Això va ser, igualment, el que va resoldre aquest Consell en la Resolució número 60/2017, de 21 de setembre de 2017, dictada en una reclamació interposada contra la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, en el fonament jurídic 7é de la qual sosté l'admissibilitat d'una minoració del total de la informació sol·licitada a fi de no considerar la sol·licitud abusiva –o a fi de no haver-se de denegar aquesta per raó de la concurrència dels diversos interessos protegibles de l'article 14, així com, especialment, la protecció de dades de l'article 15 – que afirma de manera més precisa que:

“De la informació sol·licitada, la part reclamant haurà de delimitar i determinar a l'Administració en la mesura del possible la que realment necessita i la connexió d'aquesta amb les finalitats i els objectius concrets que investiga, a l'efecte de minorar en la mesura del possible la càrrega de treball que facilitar l'accés implica per a l'Administració.”

L'Administració també ha de realitzar un paper actiu per a delimitar i facilitar en la mesura del possible la informació sol·licitada. En el moment de concretar quina informació facilita sobre la base del coneixement que té d'aquesta i sempre actuant sota principis de bona administració, haurà de donar l'accés més gran possible a la informació que considere més adequada amb les concretes finalitats perseguides pel sol·licitant, segons la seua connexió amb l'interés públic perseguit.

L'Administració ha de ponderar la possibilitat de facilitar l'accés en modalitats que suposen menor càrrega administrativa i alhora posen en menor perill els drets com la protecció de dades o interessos en joc. A vegades pot ser una bona opció facilitar l'accés sense permetre mitjans de digitalització o limitant possibilitats de conservar o guardar informació concreta respecte de documents o conjunts d'aquests que considere de potencial sensibilitat. Encara que restringit en la seua modalitat, aquest accés a la informació pel sol·licitant pot servir perquè la mateixa associació pugui delimitar més concretament la informació que realment necessita. Ja sobre aquest àmbit molt més restringit és possible que el sol·licitant pugui formular peticions més concretes i l'Administració podrà dedicar el seu temps i recursos concrets a valorar i facilitar la informació sota modalitats d'accés parcial o anonimitzat de la informació.

Així mateix i òbviament, segons el que s'ha expressat en antecedents, l'Administració en la mesura que siga possible haurà de continuar intentant comptar amb el seu personal i mitjans suficients perquè la facilitació de l'accés sol·licitat no afecte el servei.”

RESOLUCIÓ

Atesos els antecedents i fonaments jurídics descrits, la Comissió Executiva del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, acorda

Primer. Desestimar la reclamació presentada pel senyor [REDACTED] mitjançant l'escrit de data 22 de febrer de 2018.

Segon. Recordar a l'Ajuntament d'Alacant que l'article 31 de la Llei 2/2015, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, descriu com a infracció lleu “l'incompliment injustificat de l'obligació de resoldre dins del termini la sol·licitud d'accés a la informació pública”.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar un recurs contenciós administratiu davant del jutjat contenciós administratiu en la circumscripció del qual té la seu l'Ajuntament d'Alacant, en el termini de dos mesos, comptadors des de l'endemà que es notifique, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

EL PRESIDENT DEL CONSELL DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA I BON GOVERN

Ricardo García Macho