



**Expediente núm. 32/2018**  
**Resolución núm. 137/2018**

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

**Comisión Ejecutiva:**

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

En Valencia, a 8 de noviembre de 2018

En respuesta a la reclamación presentada por D. [REDACTED] al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, mediante escrito presentado ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno el 22 de febrero de 2018 (Reg. Entr. Núm. GVRTE/2018/33575), 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 obrante en poder de este Consejo, con fecha de 11 de enero de 2018 (Reg. Entr. Núm. E2018001672) D. [REDACTED] se dirigió al Ayuntamiento de Alicante y, alegando su condición de estudiante de doctorado en la Universidad de Alicante “en temas relacionados con la modernización y la innovación en la Administración Local”, y argumentando la necesidad de consultar para avanzar en sus tareas investigadoras, referidas –entre otros casos– al Ayuntamiento de Alicante, “documentación que no está disponible en su totalidad en el repositorio de la página web del ayuntamiento”, solicitó un listado de documentos desglosado en los siguientes quince ámbitos temáticos:

- 1.– Cuentas generales del periodo 2000-2016.
- 2.– Convenios firmados 2000-2016 (estadísticas respecto a convenios firmados con otras administraciones / convenios firmados con entidades privadas / Convenios firmados por temáticas)
- 3.– Contratos firmados 2000-2016 (estadísticas por tipos de contratos y cuantías).
- 4.– Consorcios, encomiendas de gestión con otras administraciones producidas durante el periodo 2000-2016.
- 5.– Pertenencia a entidades supramunicipales durante el periodo 2000-2016.
- 6.– Organigramas del Ayuntamiento y resto del sector público durante el periodo 2000-2016.
- 7.– Reglamentos promulgados en materia de personal durante el periodo 2000-2016.
- 8.– Relación de Puestos de Trabajo, Catálogo de Puestos y Valoración de Puestos de Trabajo en vigor durante el periodo 2000-2016.
- 9.– Planes de modernización de Nuevas Tecnologías promulgados durante el periodo 2000-2016. (interesante conocer la situación de partida).
- 10.– Inversión en nuevas tecnologías durante el periodo 2000-2016. (interesante conocer la situación de partida).
- 11.– Resultados de las elecciones sindicales durante el periodo 2000-2016.
- 12.– Acuerdos de las mesas de negociación durante el periodo 2000-2016.
- 13.– Reglamentos orgánicos de funcionamiento en vigor durante el periodo 2000-2016.
- 14.– Delegación de atribuciones de alcaldía durante el periodo 2000-2016.

15.- Política de calidad, Manuales de Calidad, Planes de Calidad, Resultados de Auditorías de Calidad, Diagramas de Procesos y cualquier otro documento relacionado con la gestión de calidad que esté en vigor durante el periodo 2000-2016.

**Segundo.-** En respuesta a esta petición, el Servicio de Recursos Humanos, Organización y Calidad del Ayuntamiento de Alicante procedió a dar respuesta al interesado, remitiéndole un escrito de fecha 16 de febrero de 2018 en el que avanzaba su negativa a satisfacer la solicitud que le había sido formulada “debido a la carga de trabajo que implicaría para los Servicios Municipales acceder a la gran cantidad de documentación [...] solicitada”, advirtiéndole asimismo de que la copia de documentos administrativos está sujeta a tasas debidamente previstas en la Ordenanza reguladora de las mismas.

**Tercero.-** Pese a ello, cuando habían transcurrido ya cinco días después de la fecha arriba mencionada, el reclamante rubricó un nuevo escrito, esta vez dirigido a este Consejo, en el que después de señalar que pese al transcurso de un mes y diez días desde que se dirigiera al Ayuntamiento de Alicante no había recibido aun de éste contestación alguna, instaba a este Consejo a obligar a la administración requerida a hacerle entrega de “toda la documentación solicitada” por haberse producido una situación de silencio administrativo.

**Cuarto.-** Asumida la competencia sobre el caso en virtud de las consideraciones jurídicas que más abajo se expondrán, y al objeto de brindar una respuesta adecuada a la solicitud 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 Alicante, instándole con fecha de 14 de marzo 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 cumplidamente respondido por el Servicio de Recursos Humanos, Organización y Calidad del Ayuntamiento de Alicante mediante escrito de fecha de 16 de abril de 2018 en el que la citada administración básicamente procedió a sostener:

- 1.- Que respecto de la mayoría de cuestiones solicitadas por el Sr. ██████████, esa Administración no disponía de información en la forma solicitada por el interesado, siendo preciso para su entrega un arduo trabajo previo y complejo de compilación y elaboración.
- 2.- Que la entrega de la documentación solicitada obligaría 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 y que en consecuencia cabía argumentar que nos halláramos ante un supuesto de abuso de derecho.
- 3.- Que no era posible hallar un encaje razonable entre la solicitud del Sr. ██████████ y las finalidades para las que nació la Ley de Transparencia, toda vez que el interesado no pretendía tanto conocer cómo es el funcionamiento interno de la administración, como que los empleados municipales le prestaran una atención personalizada para así avanzar a costa del Ayuntamiento de Alicante en el desarrollo de su trabajo de investigación

A la vista de cuanto antecede, este Consejo debatió el asunto en la sesión plenaria de su Comisión ejecutiva de 18 de octubre 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.

**Segundo.-** Asimismo, la administración destinataria de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso –el Ayuntamiento de Alicante– se halla sin ningún género de dudas sujeto a las

exigencias de la citada Ley 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 que Sr. ██████████ se halla igualmente legitimada para instar la acción garantista de este Consejo a los efectos de suplir la inacción del Ayuntamiento de Alicante en la respuesta a sus solicitudes.

**Cuarto.-** Por último, 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 concluir que el Ayuntamiento de Alicante sobrepasó en cinco días el plazo previsto para satisfacer las demandas de acceso a la información pública, incumpliendo con ello las obligaciones que sobre él hace recaer la ley.

Con todo y así, las consecuencias que de ello procede derivar se hallan lejos de las que el reclamante parece tener en mente. Dejando de lado la confusión jurídica de la que hace gala su reclamación ante este Consejo –en la que alude al artículo 24 de la Ley 39/2015, cuando los efectos del silencio administrativo se hallan regulados en el 17.3– lo cierto es que de la falta de respuesta en tiempo y forma a las solicitudes de acceso a la información pública por parte de las administraciones requeridas no cabe ya deducir la estimación de las mismas, toda vez que el “silencio administrativo positivo” que consagraba el referido precepto de nuestra norma autonómica de transparencia, en abierta discrepancia con el principio de silencio administrativo negativo consagrado por la norma estatal de transparencia en su artículo 20.4, acaba de ser declarado inconstitucional. En efecto, la reciente STC 104/2018, de 4 de octubre, por la que se estima la cuestión de inconstitucionalidad presentada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón contra el artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, ha establecido la nulidad del artículo 31.2 de la citada ley, que regulaba los efectos de la inactividad de la Administración y establecía el silencio administrativo positivo, por estimar inconstitucional su contradicción “efectiva e insalvable” con lo establecido en el artículo 20.4 de la Ley Estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que prescribe precisamente lo contrario, disposición esta última que el alto Tribunal entiende “dictada legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del procedimiento administrativo común (artículo 149.1.18a de la Constitución). Consideraciones que es forzoso hacer extensivas a la legislación valenciana de transparencia, en la medida en que tanto la hipótesis de hecho como la consecuencia jurídica en las que alude el artículo 17.3 de la Ley 39/2015, son idénticas a las de la norma aragonesa declarada contraria a la Constitución.

**Quinto.-** Entrando por fin en el fondo de la cuestión, que implica dilucidar si este Consejo debe estimar la solicitud del Sr. ██████████ de que le sea proporcionada la información que solicitó del Ayuntamiento de Alicante, son varios los extremos a valorar.

El primero es el de si esa información existe realmente, extremo éste que el Ayuntamiento de Alicante niega en un buen número de los casos, al afirmar que

“En la mayoría de cuestiones solicitadas por el Sr. ██████████, esta Administración no dispone de información en la forma solicitada por el interesado, ya que como sucede en el caso de los contratos laborales, catálogos de puestos y valoración de puestos, resultados de elecciones sindicales, acuerdos de mesas de negociación, política de calidad, resultados de auditorías etc. tendría que ser objeto de un arduo trabajo previo y complejo de compilación y elaboración para ser facilitada, pues se encuentra

disgregada o diseminada en múltiples expedientes que abarcan el trabajo de varios años y que no se encuentran disponibles para su consulta directa”.

Sin entrar a valorar si el Ayuntamiento de Alicante debería o no haber compilado, ordenado, sistematizado y puesto a disposición del público *de motu proprio* datos como los que se tratan en el presente caso, la alusión por parte de la administración reclamada a la necesidad de llevar a cabo un “arduo trabajo previo y complejo de compilación y elaboración” de la información en cuestión nos aboca a apreciar la concurrencia de la causa de inadmisibilidad que contempla el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, en el que se menciona como causa de inadmisión de una solicitud el que esta se refiera a información “para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. Cláusula esta cuyo alcance el Consejo de Transparencia estatal ha tenido la oportunidad de explicar en su Criterio Interpretativo 007/2015 de 12 de noviembre, en el que se sostiene que la objeción de la reelaboración es susceptible de aplicarse cuando lo reclamado sea un corpus documental que aun hallándose en poder de la administración requerida precise elaborarse expresamente mediante el uso de distintas fuentes de información para ser entregado al ciudadano, cuando la administración afectada carezca de medios técnicos suficientes para ello.

**Sexto.-** El segundo extremo sobre el que resulta oportuno reflexionar es el si la solicitud del reclamante podría o no incurrir en abuso de derecho.

La sospecha de hallarnos ante un supuesto de abuso de derecho se asienta primeramente sobre el hecho de que la reclamación del Sr. ██████████ no lo sea de un documento específico, o de una concreta serie de ellos; ni siquiera del conjunto de documentos relativos a un determinado asunto o ámbito competencial, o de los generados por un concreto órgano; sino de un listado masivo, indeterminado y multiforme de documentos, de la más variada naturaleza y complejidad, extendido además sobre un lapso temporal de una década y media. Un listado cuya magnitud y diversidad nunca antes en sus tres años de existencia había visto este Consejo, y que además el interesado no se molesta en acotar de manera clara, prefiriendo aludir en su reclamación a construcciones tan vagas como “resto del sector público” o “cualquier otro documento relacionado” o a expresiones tan inconcretas como “interesante conocer la situación de partida”.

Así las cosas, es imposible no coincidir con el criterio de la administración requerida y estimar la concurrencia en este caso de la presente reclamación de la condición de abusiva. Para ello, no será 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 claramente aplicable al caso– 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 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

“– 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 del 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 tiene encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada basada en indicadores objetivos”

Y también cuando no pudiera ser subsumida en ninguna de las finalidades para las que nació la Ley de Transparencia, que son las de

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Y, por último, que la consecuencia que la ley anuda a la consideración de una solicitud como abusiva no es otra que la inadmisibilidad de la misma, como determina el artículo 18.1.e de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

**Séptimo.-** Con todo, la principal objeción que este Consejo encuentra ante la pretensión del Sr. [REDACTED] no es otra que la que se deriva de esta última consideración: la falta de encaje entre su solicitud y las finalidades para las que nació la Ley de Transparencia.

En efecto: por mucha que sea la generosidad con la que la Ley de Transparencia regula el derecho de acceso a la información pública, poniéndolo a disposición del ciudadano sin necesidad de que éste explicite las motivaciones que le mueven, ni que acredite en representación de quien obra, ni que se le exija el pago de canon alguno por su activación, lo cierto es que la Ley nace con unas determinadas finalidades que son –en palabras del Consejo Estatal de Transparencia– las de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, y permitir a los ciudadanos conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. Dicho en otros términos: facilitar la participación ciudadana y el control institucional.

Por el contrario, la motivación que parece mover al reclamante no parece ser esa. Utilizando palabras del Ayuntamiento de Alicante,

“dada la generalidad y amplitud de la documentación solicitada, que no se centra en ningún tema en particular, parece que lo que el interesado pretende no es conocer cómo es el funcionamiento interno de la administración, sino que los empleados municipales le presten una atención personalizada, y le recaben los datos necesarios para incluir en su trabajo de investigación, de manera que sean los funcionarios del Ayuntamiento, y no el interesado, los que dediquen el esfuerzo y tiempo precisos para recolectar la ingente cantidad de datos que pretende”.

O, en palabras si acaso más contundentes “aprovecharse del espíritu de la Ley, de manera que la investigación que compete a su trabajo requiera el mínimo esfuerzo y este sea desempeñado por los servicios municipales, entorpeciendo su labor fundamental de servicio a los ciudadanos”.

Un juicio que este Consejo no solo hace suyo, sino que incluso podría hacer más crítico aun. Pese a haber acreditado su condición de estudiante de doctorado desde el año 2015, el reclamante no aporta en su documentación ni el proyecto de tesis que se supone está realizando, ni siquiera el título de la misma, datos ambos que quizás podría haber ayudado a valorar la seriedad de su reclamación y la adecuación a los propósitos de su investigación de la ingente cantidad de documentación requerida. Como también podría haber ayudado a disipar la objeción de hallarnos ante un ejercicio abusivo del derecho de acceso a la información que el reclamante se hubiera molestado en comprobar que parte de la documentación requerida se hallaba publicada en diarios oficiales o portales de transparencia, en lugar de hacer recaer sobre la administración la tarea de hacerle saber “la referencia en el BOP”. Desideratum éste tanto más justificable cuando se trata de un investigador universitario, al que debe presumírsele un mínimo de habilidad en el manejo de las fuentes documentales precisas para el desarrollo de sus tareas.

**Octavo.-** Naturalmente, de la consideración de esta reclamación como abusiva no debería derivarse necesariamente la inadmisibilidad de cualquier otra reclamación futura que, recayendo sobre partes concretas del cuerpo documental al que se refiere la presente, procediera a especificar su objeto y a explicar su finalidad, toda vez que en la documentación requerida por el Sr. [REDACTED] concurre –al menos en principio– la condición de información pública exigible para hacer transparente su consulta.

Eso fue, igualmente, lo resuelto por este Consejo en la resolución 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, en cuyo fundamento jurídico 7º se sostuvo la admisibilidad de una minoración del total de la información solicitada para no considerar la solicitud abusiva –o para no haberse de denegar esta en razón de la concurrencia de los diversos intereses protegibles del artículo 14 así como, especialmente, la protección de datos del artículo 15– afirmándose de manera más precisa que:

*“De entre la información solicitada, la parte reclamante habrá de delimitar y determinar a la Administración en lo posible la que realmente precisa y su conexión con las finalidades y objetivos concretos que investiga, a los efectos de aminorar en lo posible la carga de trabajo que facilitar el acceso implica para la Administración.*

*La Administración también ha de realizar un papel activo para delimitar y facilitar en lo posible la información solicitada. Al momento de concretar qué información facilita sobre la base de su conocimiento de la misma y siempre actuando bajo principios de buena Administración, habrá de dar el mayor acceso posible a la información que considere más adecuada con las concretas finalidades perseguidas por el solicitante según su conexión con el interés público perseguido.*

*La Administración ha de ponderar la posibilidad de facilitar el acceso en modalidades que supongan menor carga administrativa y al tiempo pongan en menor peligro los derechos como la protección de datos o intereses en juego. En ocasiones puede ser una buena opción facilitar el acceso sin permitir medios de digitalización o limitando posibilidades de conservar o guardar información concreta respecto de documentos o conjuntos de ellos que considere de potencial sensibilidad. Aunque restringido en su modalidad, este acceso a la información por el solicitante puede servir para que la propia Asociación pueda delimitar más concretamente la información que realmente necesita. Ya sobre este ámbito mucho más restringido es posible que el solicitante pueda formular peticiones más concretas y la Administración podrá dedicar su tiempo y recursos concretos a valorar facilitar la información bajo modalidades de acceso parcial o anonimizado de la información.*

*Asimismo y obviamente, según lo expresado en antecedentes, la Administración en la medida de lo posible habrá de seguir intentando contar con su personal y medios suficientes para que la facilitación del acceso solicitado no afecte al servicio.”*

## 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.-** Desestimar la reclamación presentada por D. [REDACTED] mediante escrito de fecha 22 de febrero de 2018.

**Segundo.-** Recordar al Ayuntamiento de Alicante que el artículo 31 de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana califica como infracción leve “el incumplimiento injustificado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública”.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso Contencioso-Administrativo, ante el Juzgado Contencioso-Administrativo en cuya circunscripción tiene la sede el Ayuntamiento de Alicante, en el plazo de dos meses, contados a partir del día siguiente al de la notificación, de acuerdo con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

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

Ricardo García Macho