

Expedient núm. 46/2020
Resolució núm. 172/2020

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

COMISSIÓ EXECUTIVA:

President: Sr. Ricardo García Macho
Vocals: Sra. Emilia Bolinches Ribera
Sr. Lorenzo Cotino Hueso
Sr. Carlos Flores Juberías (ponent)
Sra. Sofía García Solís

València, 22 de desembre de 2020

En resposta a la reclamació presentada per la Sra. [REDACTED] a l'empara de l'article 24 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern mitjançant escrit presentat davant el Consell [estatal] de Transparència i Bon Govern, el 6 de febrer de 2020, remès per aquest al Consell de Transparència Accés a la Informació Pública i Bon Govern de la Comunitat Valenciana en data 11 de febrer de 2020, 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 consta en la documentació que hi ha en l'expedient instruït per l'Oficina de Suport d'aquest Consell, en data 6 de febrer de 2020 la Sra. [REDACTED] es va dirigir al Consell [estatal] de Transparència i Bon Govern, el qual subsegüentment va traslladar la seua instància a aquest Consell de Transparència Accés a la Informació Pública i Bon Govern de la Comunitat Valenciana, reclamant contra la falta de resposta per part de l'Ajuntament d'Alacant a la sol·licitud d'accés a la informació pública que ella mateixa havia substanciat en data 31 de desembre de 2019, al·legant la seua condició d'alumna del programa de doctorat de la Facultat de Dret de la Universitat d'Alacant en l'Àrea de Ciència Política i de l'Administració interessada en temes relacionats amb la "gestió del coneixement i polítiques públiques vinculades", a l'objecte que per part d'aquesta administració local se li facilitara:

- 1.- Nombre d'expedients sancionadors iniciats (diferenciant per anys, entre faltes lleus, greus, i molt greus).
- 2.- Nombre d'expedients sancionadors arxivats (diferenciant per anys, entre faltes lleus, greus, i molt greus).
- 3.- Nombre d'expedients sancionadors resolts (diferenciant per anys, entre faltes lleus, greus, i molt greus).
- 4.- Nombre de sancions (diferenciant per tipus i anys).
- 5.- Nombre d'expedients judicialitzats iniciats (diferenciant per anys, col·lectius-individuals).
- 6.- Nombre d'expedients judicialitzats resolts (diferenciant per anys, col·lectius-individuals).
- 7.- Percentatge d'absentisme injustificat, cost econòmic i total de dies perduts a l'any que suposa, si es disposa de càlcul sobre això, dividit per sexe i anys
- 8.- Percentatge de baixes per malaltia professional, dividit per sexe i anys
- 9.- Percentatge de baixes per IT, dividit per sexe i anys
- 10.- Antiguitat mitjana del personal en el lloc de treball, dividit per sexe i anys.

11.– Antiguitat mitjana del personal en l'organització, dividit per sexe i anys.

12.– Nombre de sol·licituds de canvi de servei o regidoria, dividit per sexe i anys.

13.– Nombre de resolucions de sol·licituds de canvi de servei o regidoria, dividit per sexe i anys.

Tot això, en relació amb els anys 2015 a 2019.

Segon.- Assumida la competència sobre el cas en virtut de les consideracions jurídiques que més avall s'exposaran, i a fi de brindar una resposta adequada a la sol·licitud de la reclamant, amb caràcter previ a la deliberació de la present resolució, aquest Consell va concedir tràmit d'audiència a l'Ajuntament d'Alacant, i amb data de 28 de febrer va instar-lo a formular les al·legacions que considerara oportunes respecte de les qüestions referides, així com a facilitar a aquest Consell qualsevol informació relativa a l'assumpte que puga resultar rellevant. Ofici que va resultar complidament respost pel Servei de Recursos Humans, Organització i Qualitat de l'Ajuntament d'Alacant mitjançant escrit de data de 13 de març de 2020 en el qual l'administració esmentada bàsicament va emparar-se en el que es disposa en l'art. 18.1.c) de la Llei 19 (2013) de transparència, accés a la informació pública i bon govern de la Comunitat Valenciana –que identifica com a causa d'inadmissió d'una sol·licitud d'accés a la informació pública el que aquesta es referisca a informació “per a la divulgació de la qual siga necessària una acció prèvia de reelaboració”– i a apel·lar al que en sentit similar ha sigut sostingut pel Consell [estatal] de Transparència i Bon Govern en el seu criteri interpretatiu núm. CI/007/2015.

Tercer.- A la vista del que s'ha exposat, aquest Consell va debatre l'assumpte en la sessió plenària de la seua Comissió del dia de la data, i va acordar els següents

FONAMENTS JURÍDICS

Primer.- Segons l'art. 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 geogràfic la Comunitat Valenciana en relació amb qualssevol procediments d'accés a la informació pública, amb caràcter previ a la seua impugnació en la jurisdicció contenciosa administrativa.

Segon.- Així mateix, l'administració destinatària de la sol·licitud d'accés a la informació pública objecte del present recurs –l'Ajuntament d'Alacant– es troba sense cap gènere de dubtes subjecte a les exigències de la Llei 2/2015 en virtut del que es disposa en el seu art. 2.1.d), que es refereix de manera expressa a “les entitats integrants de l'administració local de la Comunitat Valenciana”.

Tercer.- En tercer lloc, i atés que l'art. 11 de la Llei 2/2015 estableix, així mateix, que:

“Qualsevol ciutadà o ciutadana, a títol individual o en representació de qualsevol organització legalment constituïda, té dret d'accés a la informació pública, mitjançant 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 la Sra. [REDACTED] es troba igualment legitimada 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 seues sol·licituds.

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, hauran de resoldre's i notificar-se al sol·licitant i als tercers afectats que l'hagen sol·licitat en el termini màxim d'un mes des de la recepció de la sol·licitud per l'òrgan competent per a resoldre.”

Igualment, es pot concloure que l'Ajuntament d'Alacant va ignorar el termini previst per a satisfer les demandes d'accés a la informació pública, incomplint amb això les obligacions que sobre ell fa recaure la llei.

Així i tot, les conseqüències que correspon derivar d'això, es troben lluny de les que la mera lectura de l'article 17.3 de la Llei 39/2015, caldria deduir, atès que el “silenci administratiu positiu” que consagrava el referit 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 el seu article 20.4, ha de ser tingut per inconstitucional a l'empara de la 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, atès que aquesta 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, per estimar inconstitucionalitat en la seua contradicció “efectiva i insalvable” amb el que s'estableix en 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 última 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 (article 149.1.18a de la Constitució). Consideracions que és forçós fer extensives a la legislació valenciana de transparència, en la mesura en què tant la hipòtesi de fet com la conseqüència jurídica a les quals 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 de la Sra. [REDACTED], que li siga proporcionada la informació que va sol·licitar de l'Ajuntament d'Alacant, són dos els aspectes que s'han de valorar.

El primer és el que la mateixa administració al·lega, i que aquest Consell no pot sinó qualificar de plausible. En efecte, la complexitat de la informació requerida per la reclamant, estructurada com s'ha assenyalat en tretze conceptes diferents i estesa sobre cinc anys, és tal que resulta perfectament atenedible l'objecció que proporcionar-li-la a la reclamant exigiria dur a terme de manera prèvia un ardu i complex treball de compilació de dades disseminades entre arxius i expedients diversos i dispersos, i una posterior tabulació d'aquesta en els termes demanats per la reclamant. Cosa que aboca aquest Consell a apreciar l'efectiva concurrència de la causa d'inadmissibilitat al·legada per l'Ajuntament d'Alacant, que no és una altra que la prevista en l'article 18.1.c) de la Llei 19/2013, que al·ludeix al fet que la informació demanada requerisca per a la seua divulgació “una acció prèvia de reelaboració”. Clàusula aquesta l'abast de la qual el Consell de Transparència estatal ha tingut l'oportunitat d'explicar en el seu Criteri Interpretatiu 007/2015 de 12 de novembre –també portat a col·locació per l'Ajuntament d'Alacant– en el qual se sosté que l'objecció de la reelaboració és susceptible d'aplicar-se quan el reclamat siga un corpus documental que, fins i tot trobant-se en poder de l'administració requerida, requerisca elaborar-se expressament mitjançant l'ús de diferents fonts d'informació per a ser entregat al ciutadà, quan l'administració afectada manque de mitjans tècnics suficients per a això.

Tot això sense entrar a valorar si l'Ajuntament d'Alacant té en el seu poder o no, i hauria d'haver compilat, ordenat, sistematitzat i posat a la disposició del públic o no, les dades com les que es refereixen en el present cas.

Sisé.- El segon aspecte sobre el qual resulta oportú reflexionar és el de si la sol·licitud del reclamant podria així mateix incórrer en abús de dret, qüestió aquesta que aquest Consell ja va raonar en un cas summament similar al que ara ens ocupa: el resolt mitjançant la Resolució núm. 137 (2018), de 8 de novembre, amb el qual aquest coincideix si no en el seu abast, sí en la seua naturalesa, tocant a la identitat de l'administració requerida i tocant a la filiació acadèmica de la part reclamant.

Com en aquella ocasió es va raonar, utilitzant una construcció argumental que val la pena repetir quasi de manera íntegra per la seua perfecta adequació a les circumstàncies d'aquest cas:

“La sospita de trobar-nos davant un supòsit d'abús de dret es basa primerament en el fet que la reclamació del Sr. [REDACTED] no ho siga d'un document específic, o d'una concreta sèrie d'ells; ni tan sols del conjunt de documents relatius a un determinat assumpte o àmbit competencial, o dels generats per un concret òrgan; sinó d'un llistat massiu, indeterminat i multiforme de documents, de la més variada naturalesa i complexitat [...]

Així les coses, és impossible no coincidir amb el criteri de l'administració requerida i estimar la concurrència en aquest cas de la present 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” – hipòtesis aquesta última clarament aplicable al cas– [...].

També cal tindre en compte el Criteri Interpretatiu 003/2016, del Consell [estatal] de Transparència i Bon Govern, que [...] tocant a l'abús de dret, estableix que una sol·licitud pot entendre's abusiva:

“– Amb caràcter general, en aquells casos en què puga considerar-se 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 sobrepassi manifestament els límits normals de l'exercici d'un dret”

– Quan, en el cas de ser atesa, requerira un tractament que obligara a 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 nuga 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.

Amb tot, la principal objecció que aquest Consell troba davant la pretensió del Sr. ■■■ no és una altra que la que es deriva d'aquesta última 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 explicite 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 el reclamant no sembla ser aqueixa. Utilitzant paraules de l'Ajuntament d'Alacant,

“atesa la generalitat i 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 obtinguen les dades necessàries per a incloure en el seu treball d'investigació, de manera que siguen els funcionaris de l'Ajuntament, i no l'interessat, els que dediquen l'esforç i temps necessaris per a recol·lectar la ingent quantitat de dades que pretén”.

O, en paraules si potser 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 la seua labor fonamental de servei als ciutadans”.

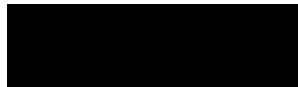
RESOLUCIÓ

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

Desestimar la reclamació presentada per la Sra. [REDACTED] davant el Consell [estatal] de Transparència i Bon Govern, mitjançant escrit de data 6 de febrer de 2020.

Contra la present resolució, que posa fi a la via administrativa, es podrà interposar recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en el termini de dos mesos comptats des de l'endemà de la seua notificació, de conformitat amb el que s'estableix en els articles 10 i 46 de 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