

Reclamación expediente N° 103/2016
Resolución N.º 60/2017

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

COMISIÓN EJECUTIVA

Sres.:

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

D^a. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

D. Carlos Flores Juberías

D^a. Isabel Lifante Vidal

En Valencia, a 21 de septiembre de 2017

Reclamante: [REDACTED] e

Sujeto contra el que se formula la reclamación: Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

VISTA la reclamación número **103/2016**, interpuesta por la [REDACTED] formulada contra la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, y siendo ponente el Vocal D. Lorenzo Cotino Hueso, se adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

Primero.- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, desde 29 de noviembre de 2016 se inició solicitud de información por la [REDACTED] solicitud de información que fue concretada el 12 de enero de 2017. Dicha información solicitada se reitera en esencia en la reclamación presentada ante este Consejo, a saber:

Acceso completo a todos los expedientes administrativos relacionados con las casetas 1,2,3,4,5,6,7,8 y 9 ubicadas en el muelle comercial del puerto de Benidorm desde que se concedieron u otorgaron por primera vez.

Acceso completo a todos los expedientes administrativos relacionados con las autorizaciones de nuevas actividades amarres y atraques en el muelle comercial de puerto de Benidorm desde el año 2008.

Acceso completo a todos los expedientes administrativos relacionados con las autorizaciones de nuevas actividades amarres y atraques en el club náutico de Benidorm desde 2008

Acceso completo expediente o expedientes completos de la caseta ubicada en el club náutico de Benidorm que tiene acceso directo al paseo de Colon y de ocupación de vía pública desde que se autorizó por primera vez.

Acceso completo al expediente o expedientes administrativos sobre el antiguo varadero deportivo del puerto de Denia.

Acceso completo al expediente o expedientes administrativos sobre el puerto de nombre "Puertoblanco".

Acceso completo al expediente o expedientes administrativos de las autorizaciones con destino a terraza bar de todos los restaurantes en el puerto de Calpe.

Cuando solicitamos el acceso completo a los expedientes, nos referimos a la totalidad de los expedientes, resoluciones, autorizaciones, solicitudes, comunicaciones, informes, etc...de estos lugares, entendiendo que de no facilitar la información completa, estaríamos de nuevo en una situación de obstrucción, oscurantismo y por lo tanto de total indefensión.”

Según expone la reclamante la solicitud de información que venían realizando diversos de sus asociados tiene que ver con “presunto trato de favores de funcionarios de esa Conselleria con un concesionario”.

Segundo. El 19 de enero de 2017, por acuerdo del Director general de Obras Públicas, Transporte y Movilidad se estimó expresamente la solicitud reconociendo el derecho de acceso. Dada la voluminosa y dispar información solicitada, se acuerda establecer un calendario consensuado, un calendario semanal, que comienza el 7 de marzo, con escaneo de documentos merced a un escáner aportado por la Asociación. Tras esa primera visita, se produce una segunda visita el día 14/03/17 y una tercera el 24/03/17.

El día 24 de marzo la Generalitat Valenciana considera que la vista y escaneo directo y completo de todos los documentos podría vulnerar los derechos de terceros interesados, y el 29 de marzo se comunica a la [REDACTED], vía correo electrónico, la suspensión del calendario de sesiones y se advierte la limitación del artículo 15.5 Ley 19/2013 con relación a los datos a los que ya se ha accedido.

El 10 de abril (RS de 12 de abril), el director general de Obras Públicas suspende el acceso reconocido por cuanto su petición supone tener acceso a no menos de 5.000 documentos y hay un gran riesgo de colapso del servicio responsable. Se comunica que se ha solicitado informe a Abogacía al tiempo de la solicitud de cobertura mediante personal interino de los puestos vacantes en la subdirección general correspondiente.

Asimismo, el 10 de abril la Conselleria remite “escrito” al solicitante. En el mismo, entre otras cosas, le indicaba “ la conveniencia de que, como ya le apunté en escritos anteriores, formule tales denuncias ante las instancias judiciales competentes, acompañadas de las pruebas que las respalden”. Se recordaba también que siguiendo a la funcionaria Jefa del Servicio de Recursos Humanos, resolvió que no existía causa alguna que justificase la apertura de procedimiento disciplinario frente a diversos funcionarios contra los que se dirige la Asociación.

Respecto de “las solicitudes de ingentes cantidades de documentación obrantes en expedientes administrativos” el escrito indica que “afectan para su acceso y copia a no menos de 5.000 documentos (sólo el expediente de "Puerto Blanco" de Calp tiene más de 2.000).” Que gestionar dicha información implica “un gran esfuerzo por parte de los muy escasos medios humanos. Asimismo “que tenemos a nuestra disposición en el Servicio, que se encuentra muy mermado en su plantilla, hemos podido ir proporcionándole acceso a parte de dicha documentación.”

Se afirma asimismo que facilitar la información “obliga a los funcionarios del Servicio a un previo análisis de toda la documentación e información obrante en los mismos que incluya información particular o pública sometida al ámbito de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal (y normativa de desarrollo), que incluye, entre otros, datos relativos a números de DNI o CIF, cuentas bancarias, datos empresariales o privados que no sean de acceso público.” Que para suplir las carencias se ha solicitado “que se nos permita cubrir con funcionarios interinos para un período mínimo de 3 meses. Dicha provisión de puestos resulta imprescindible para poder atender correctamente sus demandas.”

Por cuanto a las acusaciones de protección de funcionarios afirma el Director General que “no creo que sea aceptable que se imputen a los responsables de esta Dirección General voluntades expresas de "proteger a funcionarios que presuntamente abusan de su poder", ya que ello no se ajusta en absoluto a la realidad.”

Tercero.- En “Nota interna” por parte de la Dirección General se solicita informe a Abogacía de la Generalitat. En dicha nota interna se afirma:

-“Que el volumen aproximado de documentos, cuantificados en folios, es de unos 30.000 folios,

a lo que hay que añadir la nueva documentación adicional (liquidaciones, expedientes conexos, etc.) información que la Asociación va requiriendo a la vista de los expedientes facilitados.

- Que en el ámbito de la Conselleria de Vivienda no existe una unidad específica que tenga atribuidas las funciones en materia de transparencia.

-Que no hay medios en el servicio para garantizar el derecho de acceso a la información así como la protección de datos.

-Que tienen dos puestos vacantes en el servicio y han pedido que se cubran.”

Así las cosas, se consulta a la Abogacía qué sistema de acceso había de darse y con qué medios contaría la Dirección General.

Cuarto.- Las alegaciones formuladas por la Dirección general, a solicitud de este Consejo, fueron emitidas el 28 de abril. En las mismas, tras expresar todos los antecedentes anteriores, la Conselleria concluye considerando que “sí se le ha dado respuesta a la solicitud de información pública presentada por la [REDACTED].”

Quinto.- El informe de la Abogacía solicitado por la Dirección general se libra el 12 de junio de 2017, se señala que es el Consejo de transparencia a quien correspondería haber solicitado el informe. En todo caso, dicho informe supone un extracto de los diversos pronunciamientos que han ido produciéndose en los últimos años en relación con la materia objeto de consulta, sin mayor aportación concreta al caso.

Sexto.- El 30 de mayo de 2017 la parte reclamante presenta ante este Consejo escrito complementario a su reclamación. En el mismo refleja su interpretación de diversos de los antecedentes anteriores. Así, la parte reclamante señala que en fecha 17/05/17 recibió la respuesta del Director General escudándose en el informe que ha pedido a la Abogacía y admitiendo que suspende con carácter unilateral su propia resolución y de nuevo, hasta hoy

Según expresa en escrito la reclamante, se considera que:

“lo único que intenta [la Dirección General] es ocultar algunas situaciones que se derivan del contenido de dichos expedientes, que nada tienen que ver con la protección de datos de carácter personal y que podrían perjudicar a determinados servicios y funcionarios de esa Administración”

“No nos gustaría pensar que durante este tiempo transcurrido esos expedientes pudieran estar siendo “retocados” ya que a la vista de los mismos y en el ejercicio del derecho constitucional a una tutela judicial efectiva se han interpuesto determinadas acciones judiciales, pero esto no es impedimento para seguir teniendo acceso a la información solicitada. Es más, el haber observado durante las tres visitas realizadas, posibles “irregularidades” en algunos expedientes, nos reafirma más aún, si cabe, en la necesidad de acceder a los expedientes”

Y este escrito concluye solicitando:

PRIMERO.- *Que requiera expresamente y de manera fehaciente a la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, al Secretario Autonómico de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, al Director General de Obras, Públicas, Transporte y Movilidad y a los servicios y departamentos de ellos dependientes para que procedan de inmediato al suministro de la información pública a la que tenemos derecho en virtud de la Resolución de 19/01/17. Asimismo le rogamos, nos den traslado del mencionado requerimiento, una vez el mismo haya sido formalizado.*

SEGUNDO.- *Que si, a juicio del Consell, la forma de actuar que le hemos puesto de manifiesto, pudiera incurrir en algún tipo de responsabilidad o infracción, proceda de oficio a aplicar el régimen sancionador previsto en el título tercero de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.*

TERCERO.- *Que adopte cuantas decisiones y acuerdos estime convenientes a fin de salvaguardar nuestro ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública y que situaciones como la denunciada no puedan volver a repetirse.”*

Séptimo.- Efectuada la deliberación del asunto en diversas sesiones de esta Comisión Ejecutiva, y sin que haya sido posible cumplir el plazo oportuno debido a las carencias estructurales de este órgano, se adopta la presente resolución bajo 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 (en adelante Ley 2/2015 valenciana), el órgano competente para resolver las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, es la Comisión Ejecutiva con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Según se ha expuesto en los antecedentes, la asociación aquí reclamante solicitó una información y el 19 de enero de 2017 obtuvo acuerdo del Director general de Obras Públicas, Transporte y Movilidad que estimaba expresamente su solicitud. No obstante, dada la voluminosa y dispar información solicitada, se acordó establecer un calendario semanal con escaneo de documentos merced a un escáner aportado por la propia Asociación. Hubo tres visitas y tras la de 24 de marzo, la Dirección General entendió dos graves problemas para hacer efectiva su estimación y acceso a la información:

1º Que la vista y escaneo directo y completo de todos los documentos- podría vulnerar los derechos de terceros interesados, en particular la protección de datos. Por ello, sería necesario valorar previamente cada uno de los documentos para en su caso llevar a cabo la anonimización correspondiente.

2º Que la solicitud era de una ingente información, que su obtención y puesta a disposición y, especialmente su valoración y anonimización de datos personales suponía el colapso del servicio, amén de la insuficiencia palmaria de personal para llevar a cabo la actividad.

Así las cosas, se suspendió el calendario de sesiones y se advirtió respecto de la información a la que ya se había accedido la limitación del artículo 15.5 Ley 19/2013 con relación a los datos personales.

Segundo.- Se trata de un supuesto en el que el propio sujeto obligado ya ha resuelto expresamente de forma favorable el acceso a la información, si bien, la denegación material se produce al momento de facilitar el ejercicio del derecho que ha reconocido. Así las cosas el reclamante acude al presente Consejo por la denegación material del derecho que la Administración le ha reconocido.

Pues bien, sobre esta base y en razón de los elementos de relevancia jurídica del presente caso, se va a analizar especialmente si el acceso de información solicitado podría haber sido inadmitido por ser abusivo (18.1.e) Ley 19/2013). Y ello es así por cuanto esta causa de inadmisión resulta ser hoy día en buena medida la única vía normativa para abordar supuestos en los que la facilitación del acceso a la información pública solicitado por una persona implica una desproporcionada carga de trabajo, gestión o destinación de recursos humanos, económicos o materiales. También es cierto, como se aludirá, que en ocasiones la carga administrativa que supone el análisis y la facilitación de un acceso parcial o anonimizado si es desproporcionada podría directamente considerarse bajo los parámetros de que se deniega el acceso por la concurrencia de derechos o intereses de los artículos 14 o 15 Ley 19/2013.

En primer término se va a analizar cuándo y con qué alcance podría en su caso aplicarse esta causa de inadmisión con relación a la desproporción entre la relevancia de la información solicitada y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla. En segundo lugar, y siendo también una cuestión jurídica compleja, este Consejo considera potencialmente aplicable esta causa de inadmisión de solicitud abusiva respecto de la carga de trabajo, gestión y recursos necesarios para analizar exhaustivamente, documento por documento, la concurrencia de límites particulares que lleven a reconocimiento de acceso parcial. Y específicamente la causa de inadmisión por solicitud abusiva puede extenderse a la

labor de anonimización de datos personales. Asentadas estas bases y a partir de los criterios, se valorará el alcance del acceso a la información que procede estimar en el presente supuesto.

Tercero.- Hay que analizar la posibilidad de que se considere que la solicitud de acceso a la información pueda ser abusiva. El punto de partida es el artículo 18.1.e) Ley 19/2013 por el cual son inadmisibles las solicitudes “Que sean manifiestamente repetitivas o carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley”. Como en repetidas ocasiones ha señalado este Consejo, hay que partir de una interpretación restrictiva de las causas de inadmisión en razón del principio de transparencia máxima.

Respecto de la inadmisión por el carácter abusivo de la solicitud, cabe tener en cuenta lo afirmado en resoluciones previas de este Consejo, como las que resuelve el Expediente N.º 10/2016 (Resolución N.º 18), que se viene a reiterar en Resolución N.º 21/2017 (expediente N.º 29/2016, igual que la Resolución N.º 19/2017, expediente N.º 26/2016). En estas resoluciones se ha prestado particular atención a la causa de inadmisión. En aquellas resoluciones no se estimó que concurría dicha causa de inadmisión y se afirmaron algunos elementos interpretativos. Cabe recordar lo afirmado:

Tercero.- [...] Dice así el artículo 18.1.e) refiriéndose a las solicitudes que se inadmitirán a trámite “Que sean manifiestamente repetitivas o carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley”. [...] *Estamos ante un caso en que se confunde, al referirse al abuso en su sentido cuantitativo, cuando se entiende como voluminoso, con el que se produce por repetición de solicitudes de información, iguales o distintas. Por voluminoso se debe entender que la gran cantidad de información solicitada requiere una búsqueda importante con lo que se puede compensar con un aumento del plazo para prepararla y ofrecerla. Aquí parece que estamos ante ambos conceptos solapados. Aunque el reclamante se defiende del término “abusivo” aludiendo a que es la primera vez que solicita la información, [...] Además, el artículo 18.1.e) al referirse al carácter abusivo concreta que debe ser “no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley” entendido 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. Esta condición para la inadmisión no se da en las peticiones del reclamante.*

Cuarto. – [...] Ambos criterios son coincidentes con los mantenidos por el Consejo Estatal de Transparencia que el 14 de julio de 2016 en su Criterio Interpretativo 003 de 2016 define los términos repetitivo y abusivo como causas de inadmisión solo en el caso de que coincidan en diversos aspectos.

En el caso repetitivo, únicamente cuando la petición sea “manifiestamente repetitiva” y respecto al concepto de abusivo entendido éste como elemento cualitativo y no cuantitativo, y además siempre que vaya asociado a su no justificación con la finalidad de la ley.

[...] respecto del término abusivo, la inadmisión se basaría en el concepto abusivo en sentido cualitativo, en el del artículo 7.2 del Código Civil y también cuando la petición requiriera un tratamiento que paralizara la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información solicitada, condiciones que tampoco concurren en el caso.”

Así pues, la solicitud de información que pueda resultar muy voluminosa o relativa a amplios periodos de tiempo, bien puede llevar a la Administración a requerir al solicitante para que concrete en lo posible y de modo adecuado a la finalidad para la que necesita la información el volumen de ésta. De igual modo, puede llevar al sujeto obligado a extender el plazo de contestación de modo justificado. También en su caso, y bajo los presupuestos señalados, podría darse el supuesto de que se considerase efectivamente abusiva y desvinculada de las finalidades de transparencia de la ley vinculadas con el interés público del acceso de la información. En cualquier caso, la aplicación de la causa de inadmisión por petición abusiva ha de ser especialmente restrictiva. Precisamente para que los sujetos obligados no “abusen” de esta causa de inadmisión se exige una específica motivación del carácter abusivo y falta de justificación de la petición de información. Y esta específica motivación debe vincularse con referencias concretas al volumen previsible de la información de la que se trata, referencias a las concretas y potenciales dificultades de extracción, gestión o facilitación de la información solicitada, dificultades que

deben vincularse con la concreta referencia a las limitaciones de medios materiales y personales. Y estas limitaciones del sujeto obligado deben quedar asimismo y en su caso, vinculadas con la posible irrazonabilidad o desproporción con las finalidades por las que se pretende la información por el sujeto (si se conocen) y por su relación con motivos de interés público.”

Asimismo en una de estas resoluciones mencionadas se recordaba asimismo que:

“la Administración podrá requerir al solicitante algunos detalles sobre el tipo de información concreta con relación a la finalidad que requiere a fin de facilitar la labor administrativa ante la posible solicitud de información muy voluminosa. De igual modo, a la vista de tal información la Administración podrá ponderar la concurrencia de interés público vinculado con las finalidades de la transparencia en mayor o menor intensidad. En su caso podrá apreciar la vinculación de la solicitud de información con otro derecho fundamental como pueda ser el derecho de defensa (art. 24 CE) del solicitante.”

En aquellas resoluciones también se señalaba “A mayor abundancia y obviamente sin carácter normativo, puede mencionarse asimismo el artículo 45 del Proyecto de Decreto del Consell, por el que se desarrolla la Ley 2/2015 de transparencia valenciana”. Esta misma regulación se ha mantenido en el 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 [2017/7496]. Finalmente en su artículo artículo 49.2º: “Se entiende que una solicitud tiene un carácter abusivo [...] o existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla.” Obviamente esta norma no es de aplicación al presente caso pero expresa el propio criterio de este Consejo respecto de la causa de inadmisión.

Este Consejo aprecia asimismo lo afirmado sobre el tema por el Consejo Estatal de Transparencia que el 14 de julio de 2016 en su Criterio Interpretativo 003 de 2016 ha considerado genéricamente que “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:

“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”.

Y afirma que 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

Del lado contrario se afirma que “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.”

Cabe apuntar, por último, que incluso cuando el derecho de acceso a la información goza de la más intensa protección que le confiere de la libertad de información, el derecho queda delimitado a que la información solicitada ya esté lista y disponible para facilitarse. (Ready and available information, STEHD Gran Sala, de 8 de noviembre de 2016 caso Magyar §169-170).

Cuarto.- De lo anterior cabe subrayar especialmente que como ya ha sostenido este Consejo, puede considerarse abusiva una solicitud por la desproporcionada carga de trabajo, gestión, tiempo y dedicación de medios humanos, materiales o económicos que implica con relación a las finalidades que se persiguen con el acceso a la información requerido. Para poder aplicarse esta inadmisión debe requerirse, por una parte, la objetivación de esta desproporcionada carga administrativa que puede

incluso impedir o dificultar gravemente la eficacia del propio órgano administrativo para el cumplimiento de sus fines. Otro elemento que habrá de tenerse en cuenta es que la misma carga administrativa puede afectar de manera diferente a diversas administraciones, unidades u órganos y que no todo sujeto obligado tiene el mismo potencial de respuesta a las exigencias de medios que implican facilitar la información pública.

Y esta carga debe ponerse en relación y ponderarse para analizar su posible irrazonabilidad o desproporción con relación a la finalidad de la transparencia de la ley, esto es, con las finalidades por las que se pretende la información por el sujeto (si se conocen) y por su relación con motivos de interés público. Se trata pues de delimitar las finalidades y los diversos intereses que pueden conocerse o en su caso intuirse de la solicitud de información pretendida. Estos intereses o finalidades como premisa deben ser legítimos y su afinidad con las finalidades de la ley debe entenderse por su proximidad con intereses públicos y generales antes que la mera satisfacción de intereses privados – también legítimos. Esta conexidad con finalidades de la ley se advertirá más fácilmente en accesos que permitan controlar el ejercicio del poder político, conocer el proceso de toma de decisiones públicas, los criterios de actuación o, por ejemplo control y conocimiento del manejo de fondos públicos. Y obviamente, se evaluará una mayor intensidad del interés público y finalidad perseguida por la ley cuanto mayor vinculación se dé con cuestiones de mayor relevancia o interés público. En cada supuesto concreto, habrá de ponderarse si efectivamente hay una desproporción entre la carga que implica el acceso a la información solicitada y la proximidad, nivel e intensidad con estas finalidades perseguidas por la ley vinculadas al interés público.

Debemos ya adelantar que a la hora de llevar a cabo una correlación de la razonabilidad y proporcionalidad entre las finalidades perseguidas con el acceso de información y la carga administrativa que implican, podrán considerarse abusivas solicitudes de ingentes cantidades de información formuladas, por así decirlo, para ver si se “pesca algo”, es decir, puede considerarse abusivo generar una muy importante carga administrativa sin una suficiente delimitación previa de lo que se busca o investiga. En las solicitudes que implican una elevada carga administrativa es exigible al ciudadano un intenso rigor y diligencia en la delimitación de la información solicitada. Y como se ha señalado, también la Administración habrá de adoptar un papel activo para facilitar la delimitación en lo posible la información que se adecua a la finalidad perseguida por el solicitante por cuanto esta finalidad tenga conexión a los intereses de la transparencia y el interés público.

Debe también señalarse que el reconocimiento mismo del acceso a la información puede quedar condicionado por el modo concreto de acceso y facilitación de la información. Facilitar el acceso en un formato u otro o con mayores o menores posibilidades de manejar y tratar la información puede llevar a que la carga de trabajo administrativa sea mayor o menor, o la necesidad misma de examinar la documentación para tener que dar acceso parcial o llevar a cabo la anonimización. Asimismo, el modo de facilitar el acceso puede llegar a variar mucho el riesgo en el que quedan los intereses y derechos en juego. En ocasiones, restringir la facilitación del acceso a un modo determinado puede ser la fórmula adecuada y proporcional para conciliar el derecho de acceso a la información con una desproporcionada carga de trabajo y con los derechos e intereses a proteger.

Habrà, pues, que proyectar estos criterios en el concreto supuesto.

Quinto. En el fundamento anterior se han establecido los criterios por los que puede aplicarse la causa de inadmisión de solicitudes abusivas con relación a la desproporción entre la relevancia de la información solicitada y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla. Antes de su proyección para el presente supuesto, es necesario no obstante y como se ha adelantado afirmar que este Consejo considera aplicable esta causa de inadmisión con relación a las actuaciones necesarias para el análisis de concurrencia de límites o inadmisiones y, específicamente respecto de la debida anonimización de datos personales.

La Ley 19/2013 regula expresamente la posibilidad de reconocer el acceso parcial a la información solicitada (art. 16), así como la posibilidad de anonimización de la información (artículos 5. 3º y 15. 4º). Una y otra opciones resultan por lo general y en muchos casos adecuados caminos para la

proporcional conciliación del acceso solicitado y los derechos, bienes e intereses que pueden justificar su excepción o restricción.

Ahora bien, no debe obviarse que al momento de facilitar la información estas posibilidades implican un análisis minucioso de la información solicitada para detectar si procede restringir el acceso a determinados documentos solicitados y, especialmente a determinada información contenida en ellos. La restricción parcial y el propio proceso de anonimización es una gestión administrativa importante que puede acarrear no pocos esfuerzos, barreras y dificultades para la Administración o sujeto obligado. Estas dificultades pueden darse, entre otros motivos, en razón del soporte en el que esté la información disponible (por ejemplo, una grabación de vídeo implica fuertes exigencias y requerimientos para su anonimización). Diferente resultará también que la información esté en un soporte (como el papel o una imagen de documento) en el que no se puedan manejar diversos campos o resulten muy difícilmente manejables. Ello a diferencia de supuestos en los que la información esté gestionada en bases de datos en las que por los campos, etiquetados u otros medios, sea más fácil categorizar y en su caso restringir diversa información. También el tipo de información o documentación de que se trate por su propia naturaleza administrativa o jurídica puede exigir una evaluación muy minuciosa de todo dato personal o, en su caso, información afectada por intereses del artículo 14 de la Ley 19/2013. Y, obviamente, en cada caso puede variar y mucho el volumen y complejidad de la información. Estos y otros factores implicarán que la labor de evaluación y restricción parcial o anonimización sea también muy variable.

Estos elementos que implica la carga administrativa de facilitar el acceso parcial o la anonimización también deben tenerse en cuenta al momento de efectuar la valoración tanto de si procede considerar el carácter abusivo de la solicitud y su posible inadmisión. Lo contrario llevaría al absurdo de que una desproporcionada carga de trabajo no asumible por la Administración pueda permitir la inadmisión de una solicitud, pero que deba asumirse cualquier carga –por ingente y desproporcionada que fuera- para poder facilitar la información.

También puede en su caso considerarse que si el análisis y la selección de la información a la que se da acceso parcial o la anonimización de datos personales representa una carga administrativa desproporcionada con relación al valor de la información contenida en dichos pasajes, la conclusión puede ser la denegación misma de la información no tanto por la vía de inadmisión, sino directamente por la excepción concreta de que se trate del artículo 14 o 15 Ley 19/2013. Esta dirección, por ejemplo, queda apuntada para el ámbito de la UE en el “Informe COM (2004) 45, de 30 de enero, sobre la aplicación de los principios del Reglamento (CE) nº 1049/2001, página 9.

Sexto. Una vez asentado lo anterior, procede, pues, apreciar si concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) a la vista de las circunstancias concretas del presente caso, o en su caso entender que procedería una denegación en razón de los artículos 14 o 15 de la Ley 19/2013 en los términos líneas arriba.

A este respecto, se han expuesto en los antecedentes no pocos elementos que objetivan sin duda la ingente carga administrativa que implica facilitar el acceso a la información solicitada. No en vano se trata de una solicitud de acceso a no menos de 5.000 documentos. Se recuerda que sólo el expediente de "Puerto Blanco" de Calp tiene más de 2.000 documentos. En la solicitud de informe a la Abogacía se afirma que se trata de un acceso solicitado a unos 30.000 folios. También indica la Administración que gestionar dicha información implica “un gran esfuerzo por parte de los muy escasos medios humanos. Asimismo que “el Servicio, que se encuentra muy mermado en su plantilla.” Se afirma que para suplir las carencias se ha solicitado “que se nos permita cubrir con funcionarios interinos para un período mínimo de 3 meses. Dicha provisión de puestos resulta imprescindible para poder atender correctamente sus demandas.”

Este Consejo no duda de la veracidad de tales afirmaciones y entiende que se ha objetivado suficientemente la carga ingente que supone facilitar el acceso de información solicitado. La Administración ha mostrado una disposición seria a facilitar la información (al punto de estimar la

solicitud), si bien ha acabado no facilitando la información pero justificando suficientemente los elementos objetivos que llevan a considerar las dificultades de brindar la información y, sobre todo, de conciliarla con el derecho a la protección de datos personales. Este Consejo, a diferencia de lo señalado por la parte reclamante, no aprecia elementos que puedan llevar a inducir que las exigencias de protección de datos y anonimización sean una maniobra de encubrimiento de sus funcionarios. También debe tenerse en cuenta que la Administración de la Generalitat no es un pequeño sujeto obligado y que tiene un mayor potencial de medios que otro tipo de sujetos obligados.

Por el otro lado, y según se ha señalado, esta valoración de la carga de recursos ha de ponerse en relación con “la finalidad de transparencia de la ley” según los criterios expresados. En el caso presente, la propia Asociación señala que su solicitud de información y la que venían realizando diversos de sus asociados tiene que ver con un “presunto trato de favores de funcionarios de esa Conselleria con un concesionario”. En términos generales, claro está, la finalidad de la Asociación sin duda tiene un general interés público, cual es poder fiscalizar la corrección de la actuación administrativa ante la posible comisión de delitos o infracciones así como el mal uso de recursos públicos cedidos en concesión. Aunque no sea un elemento en modo alguno determinante, puede también tenerse en cuenta que ya se ha efectuado una evaluación interna de las acusaciones de la solicitante de información, que no ha llevado a incoar ningún procedimiento sancionador por el actual equipo de la Dirección general. Además de la presunción de legalidad de los actos administrativos, hasta puede tenerse en cuenta que, entre otras cosas, el equipo directivo actual era diferente al equipo directivo bajo el cual en su caso se habrían cometido las irregularidades. Asimismo, entre otros elementos a correlacionar con la ingente cantidad de información y la necesidad de anonimizarla, cabe tener en cuenta que la parte actora tiene la posibilidad de acudir a la Justicia. Esta vía podría en su caso permitir el acceso a la información que sea particularmente relevante en el caso y ya no bajo el régimen jurídico que aquí se analiza.

Como se ha adelantado, habrá que evitar en lo posible y considerar en su caso abusivas solicitudes sin una suficiente delimitación previa de lo que se busca o investiga. En las solicitudes que implican una elevada carga administrativa es exigible al ciudadano un intenso rigor y diligencia en la delimitación de la información solicitada. Y también hay que tener en cuenta según lo expuesto que el modo de facilitar el acceso puede llegar a variar mucho el riesgo en el que quedan los intereses y derechos en juego y restringir la facilitación del acceso a un modo determinado puede ser la fórmula adecuada y proporcional para conciliar el derecho de acceso a la información con una desproporcionada carga de trabajo y con los derechos e intereses a proteger.

Séptimo.- Pues bien, a la vista de lo expuesto, en el caso presente se considera que, como ya hizo la Dirección General, procede estimar la solicitud de información requerida. No obstante, lo que procede es una estimación y reconocimiento parcial pues el derecho de acceso debe quedar sometido a una serie de condicionantes. Tales condicionantes supondrán una minoración del total de la información a la que se da acceso o reducirán las posibilidades de acceder efectivamente a la información a la que se accede. Estos condicionantes deben exigirse para que la solicitud de una información no deba considerarse abusiva por la desproporcionada carga administrativa que implica o denegarse en razón de diversos intereses protegibles del artículo 14 de la Ley 19/2013 que puedan estar en juego así como, especialmente, la protección de datos del artículo 15. Por el contrario, se trata de armonizar en lo posible unos y otros.

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 procede:

Primero. ESTIMAR PARCIALMENTE la reclamación número 103/2016, interpuesta por [REDACTED] formulada contra el Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, reconociendo el derecho de acceso a la información solicitado, si bien, la concreción de la información a la que se accede y la modalidad de acceso a la misma habrá de darse siguiendo lo afirmado en el fundamento jurídico 7º de esta resolución.

Segundo. INVITAR a la persona reclamante a que comunique a este Consejo cualquier incidencia que surja respecto de la ejecución de esta resolución y que pueda perjudicar sus derechos e intereses.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

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

RICARDO
JESUS|GARCIA|
MACHO

Firmado digitalmente
por RICARDO JESUS|
GARCIA|MACHO
Fecha: 2017.10.06
10:10:22 +02'00'

Ricardo García Macho