

**Expediente núm. 46/2020**  
**Resolución núm. 172/2020**

**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)  
Dña. Sofía García Solís

En Valencia, a 22 de diciembre de 2020

En respuesta a la reclamación presentada por Dña. [REDACTED] al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno mediante escrito presentado ante el Consejo [estatal] de Transparencia y Buen Gobierno, el 6 de febrero de 2020, remitido por éste al Consejo de Transparencia Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana en fecha 11 de febrero de 2020, 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 consta en la documentación obrante en el expediente instruido por la Oficina de Apoyo de este Consejo, en fecha 6 de febrero de 2020 Dña. [REDACTED] se dirigió al Consejo [estatal] de Transparencia y Buen Gobierno, quien subsiguientemente trasladó su instancia a este Consejo de Transparencia Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, reclamando contra la falta de respuesta por parte del Ayuntamiento de Alicante a la solicitud de acceso a la información pública que ella misma había sustanciado en fecha 31 de diciembre de 2019, alegando su condición de alumna del Programa de Doctorado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alicante en el Área de Ciencia Política y de la Administración interesada en temas relacionados con la “gestión del conocimiento y políticas públicas vinculadas”, al objeto que por parte de dicha administración local se le facilitara:

- 1.- Número de expedientes sancionadores iniciados (diferenciando por años, entre faltas leves, graves, y muy graves).
- 2.- Número de expedientes sancionadores archivados (diferenciando por años, entre faltas leves, graves, y muy graves).
- 3.- Número de expedientes sancionadores resueltos (diferenciando por años, entre faltas leves, graves, y muy graves).
- 4.- Número sanciones (diferenciando por tipos y años).
- 5.- Número de expedientes judicializados iniciados (diferenciando por años, colectivos-individuales).
- 6.- Número de expedientes judicializados resueltos (diferenciando por años, colectivos-individuales).
- 7.- Porcentaje de absentismo injustificado, coste económico y total de días perdidos al año que supone, si se dispone de cálculo sobre ello, dividido por sexo y años
- 8.- Porcentaje de bajas por enfermedad profesional, dividido por sexo y años

- 9.- Porcentaje de bajas por IT, dividido por sexo y años
- 10.- Antigüedad media del personal en el puesto de trabajo, dividido por sexo y años.
- 11.- Antigüedad media del personal en la organización, dividido por sexo y años.
- 12.- Número de solicitudes de cambio de servicio o concejalía, dividido por sexo y años.
- 13.- Número de resoluciones de solicitudes de cambio de servicio o concejalía, dividido por sexo y años.

Todo ello, en relación con los años 2015 a 2019.

**Segundo.-** 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 de la 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 28 de febrero 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 13 de marzo de 2020 en el que la citada administración básicamente procedió a ampararse en lo dispuesto en el art. 18.1.c) de la Ley 19 (2013) de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana – que identifica como causa de inadmisión de una solicitud de acceso a la información pública el que esta se refiera a información “para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”– y a apelar a lo que en sentido similar ha sido sostenido por el Consejo [estatal] de Transparencia y Buen Gobierno en su criterio interpretativo nº CI/007/2015.

**Tercero.-** A la vista de cuanto antecede, este Consejo debatió el asunto en la sesión plenaria de su Comisión del día de la fecha, 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 geográfico la Comunidad Valenciana en relación con cualesquiera procedimientos 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 Ley 2/2015 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 la Sra. ■■■ 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 ignoró 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 la mera lectura del artículo 17.3 de la Ley 39/2015, cabría deducir, 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, debe ser tenido por inconstitucional al amparo de la 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, toda vez que ésta 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 inconstitucionalidad 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 de la Sra. [REDACTED] de que le sea proporcionada la información que solicitó del Ayuntamiento de Alicante, son dos los extremos que cabe valorar.

El primero es el que la propia administración alega, y que este Consejo no puede sino calificar de plausible. En efecto, la complejidad de la información requerida por la reclamante, estructurada como se ha señalado en trece conceptos diferentes y extendida sobre cinco años, es tal que resulta perfectamente atendible la objeción de que proporcionársela a la reclamante exigiría llevar a cabo de manera previa un arduo y complejo trabajo de compilación de datos diseminados entre archivos y expedientes diversos y dispersos, y una posterior tabulación de la misma en los términos demandados por la reclamante. Cosa que aboca a este Consejo a apreciar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisibilidad alegada por el Ayuntamiento de Alicante, que no es otra que la contemplada en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, que alude a que la información demandada requiera para su divulgación “una acción previa de reelaboración”. Cláusula ésta cuyo alcance el Consejo de Transparencia estatal ha tenido la oportunidad de explicar en su Criterio Interpretativo 007/2015 de 12 de noviembre –también traído a colación por el Ayuntamiento de Alicante– 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.

Todo ello sin entrar a valorar si el Ayuntamiento de Alicante tiene en su poder o no, y debería haber compilado, ordenado, sistematizado y puesto a disposición del público o no los datos como los que se refieren en el presente caso.

**Sexto.-** El segundo extremo sobre el que resulta oportuno reflexionar es el de si la solicitud del reclamante podría asimismo incurrir en abuso de derecho, cuestión ésta que este Consejo ya razonó en un caso sumamente similar al que ahora nos ocupa: el resuelto mediante la Res. núm. 137 (2018), de 8 de noviembre, con el que el presente coincide si no en su alcance, sí en su naturaleza, en lo tocante a la identidad de la administración requerida y en lo tocante a la filiación académica de la parte reclamante.

Como en aquella ocasión se razonó, utilizando una construcción argumental que vale la pena repetir casi de manera íntegra por su perfecta adecuación a las circunstancias de este caso:

*“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 [...]*

*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– [...]. También merita tenerse en cuenta el Criterio Interpretativo 003/2016, del Consejo [estatal] de Transparencia y Buen Gobierno, 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.*

*Con todo, la principal objeción que este Consejo encuentra ante la pretensión del Sr. ■■■ 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 explicité 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”.*

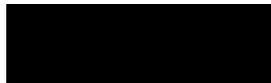
## **RESOLUCIÓN**

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

Desestimar la reclamación presentada por Dña. [REDACTED] ante el Consejo [estatal] de Transparencia y Buen Gobierno, mediante escrito de fecha 6 de febrero de 2020.

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 Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 46 de 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 García Macho