

Resolución RT 0500/2020

N/REF: RT 0500/2020

Fecha: La de la firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Arnuelo (Cantabria)

Información solicitada: Información relativa a un empleado del Ayuntamiento.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG) y con fecha de 8 julio de 2020 la siguiente información:

“Que se me facilite en formato digital la siguiente información relativa a un empleado del Ayuntamiento de Arnuelo, [REDACTED]. 1.- Año de contratación de [REDACTED] (antigüedad). 2.- Tipo de empleado municipal (si es funcionario de carrera, funcionario interino, personal eventual,...). 3.- Tipo de empleo (jornada completa, jornada parcial, número de horas semanales...) 4.- Forma por la que don [REDACTED] accedió a su empleo municipal actual (mediante oposición pública, concurso de méritos, bolsas de empleo, cargo de confianza...). 5.- Retribución anual bruta correspondiente a 2019 de [REDACTED].”

2. Al no recibir respuesta presentó, mediante escrito de fecha 1 de septiembre de 2019, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

3. Con fecha 2 de septiembre de 2020 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Directora general de Servicios y Atención a la Ciudadanía de la Consejería de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior del Gobierno de Cantabria y al Secretario/a General del Ayuntamiento de Arnuero, al objeto de que por el órgano competente se hicieran las alegaciones que se considerasen oportunas. Con fecha 23 de septiembre de 2020 se reciben las alegaciones que indican:

“PRIMERA.- Como cuestión de alcance general acerca de lo solicitado por el [REDACTED], se ha de invocar en primer término lo señalado por el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (...).

Es decir, a la hora de ponderar si facilitar o no información el apartado 3 del precepto señala un criterio general de necesidad de ponderación, y para realizarla se establece una suerte de pautas a aplicar “particularmente”, de lo que se inferiría que lo así regulado no presente carácter exhaustivo por referirse a situaciones muy singularizadas y por lo tanto no incompatibles con otros criterios de ponderación del interés público que pudieran complementar lo contenido en las letras “a), b), c) y d) del precepto.

A continuación el apartado 4 establece una singularidad, como es que cualquier ponderación de una posible pugna entre interés público y protección de datos personales decae si se lleva a cabo una disociación que impida la identificación del afectado.

Apréciase en relación con ello que si bien la norma señala una prevalencia del interés público ésta queda cuanto menos bajo reparo cuando la propia solicitud [REDACTED] está marcando una línea clara en su propia formulación: No se solicitan las retribuciones y otras características del puesto que corresponden a un determinado puesto [REDACTED], sin más, sino que se está individualizando la petición con nombres y apellidos, a lo que se añade el hecho de que la información resultaría indisociable de dicha persona en tanto que la plantilla de personal solamente cuenta con un puesto de dichas características.

Es debido a ello, que por aplicación de criterios de prudencia y ponderación, por este

Ayuntamiento se ha dado traslado al trabajador municipal afectado por la solicitud con el fin de que tenga conocimiento sobre los términos en que ésta se plantea a fin de que por plazo de quince días pueda poner de manifiesto aquellas consideraciones que estime oportunas en relación con la información que se solicita por [REDACTED].

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

Una vez se desarrolle tal período de audiencia y alegaciones por el Ayuntamiento se Arnüero se procederá a valorar debidamente si pudiera concurrir alguna de las circunstancias que pudieran dar lugar establecer límites a la comunicación que se dirija al ciudadano petionario.”

Con posterioridad y fecha 1 de octubre de 2020 se recibe el escritor del trabajador afectado que señala:

PRIMERA.- Si bien por parte de quien suscribe no se tiene inconveniente alguno con relación al cumplimiento de las obligaciones de transparencia que corresponden al Ayuntamiento de Arnüero, se estima que la cuestión debe ser puesta en su adecuado contexto por los motivos y circunstancias de hecho que se expone (...)

TERCERA.- Tales antecedentes encuentran comienzo con la denuncia que me vi en la necesidad de poner ante la Guardia Civil de Santoña en julio de 2016, donde se describe el comportamiento de acoso del que fui víctima por parte de quien ahora pretende instrumentalizar la normativa de transparencia (...)

El conocimiento de su solicitud de información exhaustiva sobre mi persona, que además formula refiriendo mi nombre y dos apellidos (no me identifica por mi puesto o las funciones que desempeño) a través del Portal de Transparencia, es una muestra más de que no abandona su conducta persecutoria (...)

QUINTA.- Finalmente y en conclusión, todo lo expuesto evidencia sin lugar a dudas que la solicitud [REDACTED] está sustentada por un interés espurio de instrumentalizar cualquier información obtenida al amparo de la Ley 19/2013 para vulnerar mi intimidad y perpetuar su acoso (...).

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. Realizada esta precisión sobre la competencia orgánica para resolver la reclamación presentada y puesto que se cumplen los requisitos formales para la admisión a trámite de aquella, procede entrar en el análisis de la información solicitada.

En este sentido, la LTAIBG, en su artículo 12⁶, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto esté en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

4. En el presente caso y de los antecedentes que constan en el mismo, cabe apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 e)⁷ de la LTAIBG, referido a solicitudes de *"carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia"* de esa Ley, para no facilitar la información solicitada.

El ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia (por todas, se destaca la Sentencia de 1 de febrero de 2006 (rec. núm. 1820/2000). Esta doctrina jurisprudencial se basa en la existencia de unos límites impuestos al ejercicio de los derechos, límites de orden moral, teleológico y social.

Se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos:

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

(1) Aparentemente es correcta pero representa, en realidad, una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y (2) Genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios.

Además, de la base fáctica debe resultar patente (a) una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo); y (b) una circunstancia objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (anormalidad en el ejercicio del derecho).

Aplicada esta doctrina al derecho de acceso a la información, este Consejo, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a), aprobó el criterio interpretativo CI/3/2016⁸, de 14 de julio, que se pronuncia en los siguientes términos:

2.2. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, 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:

— 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 de su 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 tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos

— Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

— Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

2. Se 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

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.

— Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

— Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Por otro lado debe señalarse que el artículo 7 del Código Civil dispone que:

- Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que:

- por la intención de su autor,

- por su objeto o

- por las circunstancias en que se realice, sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar... a la adopción de las medidas... administrativas que impidan la persistencia en el abuso.

Según numerosas sentencias (SS 14/2/86, 29/11/85, 7/5/93, 8/6/94, 21/9/87, 30/5/98, 11/5/91, entre otras), el abuso de derecho:

- presupone carencia de buena fe. La buena o mala fe es un concepto jurídico que se apoya en la valoración de conductas deducidas de unos hechos. Para la apreciación de la buena fe (ésta, según doctrina se presume) o mala fe (que debe acreditarse) hay que tener en cuenta hechos y circunstancias que aparezcan probados.

- impone la exigencia de una conducta ética en el ejercicio de los derechos. El abuso de derecho procede cuando el derecho se ejercita con intención decidida de causar daño a otro

o utilizándolo de modo anormal. Su apreciación exige que la base fáctica ponga de manifiesto las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y las subjetivas (ausencia de interés legítimo o voluntad de perjudicar).

- El abuso viene determinado por la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.

Una interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo afectaría en sí mismo, perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma.

La interpretación del art. 18.1 e) de la LTAIBG no conecta el ejercicio abusivo del derecho a un criterio cuantitativo (número de solicitudes presentadas) sino cualitativo (características de la solicitudes presentadas y antecedentes de la misma).

En virtud de todo ello, se entiende que se dan las circunstancias citadas por los Tribunales de Justicia y por el Criterio Interpretativo de este Consejo para considerar que la solicitud del reclamante participa de la condición de abusiva y es contraria al ordenamiento jurídico, puesto que puede entenderse incluida en el concepto de abuso de derecho. En consecuencia, a juicio de este Consejo, procede desestimar la reclamación planteada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada, al apreciar la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno⁹, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁰.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹¹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>