

Reclamación 1/2022

ACUERDO 02 /2022, de 31 de enero, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante el Ayuntamiento de Barañáin.

Antecedentes de hecho.

1. El 4 de enero de 2022, el Consejo de Transparencia de Navarra recibió un escrito firmado por don XXXXXX mediante el que formulaba una reclamación frente al Ayuntamiento de Barañáin por no haberle entregado la información que le había solicitado el 29 de noviembre de 2021, relativa a copia digital de los informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes de concesión de licencias de obras y de licencias de uso/actividad/primera, ocupación, tramitados en los años 2018 y 2019, hasta un máximo de 10 por año, al objeto de no cargar la tarea habitual de los empleados municipales.

2. El 10 de enero de 2022, la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra trasladó la reclamación al Ayuntamiento de Barañáin, solicitando que, en el plazo máximo de diez días hábiles, remitiera el expediente administrativo y el informe de alegaciones que estimase oportuno.

3. El 11 de enero de 2022, se recibió en el Consejo de Transparencia de Navarra, por correo electrónico, informe y el expediente correspondiente al asunto objeto de la reclamación.

La solicitud de información fue resuelta mediante resolución de alcaldía, cuyo texto literal es el siguiente:

RESOLUCIÓN Nº 1278/2021, de 29 de diciembre de 2021 de la Alcaldesa-Presidenta del M.I. Ayuntamiento de Barañáin, Doña María Lecumberri Bonilla, por la que se resuelve la solicitud formulada por D. XXXXXX, por la que solicita al Ayuntamiento copia digital de los informes técnicos y jurídicos de los expedientes de concesión de licencias de obras, de uso/actividad/primera utilización de los años 2018 a 2019, hasta 10 por año por no cargar la tarea habitual de los empleados municipales.

HECHOS

En fecha 29 de noviembre de 2021, D. XXXXXX, solicitó al Ayuntamiento de Barañain copia digitalizada de los informes técnicos y jurídicos de los expedientes de concesión de licencias de obras, de uso/actividad/primera utilización de los años 2018 a 2019, hasta 10 por año por no cargas la tarea habitual de los empleados municipales, al amparo de la Ley de Transparencia.

Visto el informe jurídico emitido por la secretaria del Ayuntamiento, cuyo texto es el siguiente:

“FUNDAMENTOS DE DERECHO

“Primero. - La Ley Foral 5/2018, de 17 de Mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (publicada en el Boletín Oficial de Navarra de 23 de mayo de 2018; BOE de 8 de junio de 2018), conforme dispone el artículo 1.1, tiene por objeto:

a) Regular e impulsar la transparencia en la actividad pública y en la acción de gobierno, promoviendo y garantizando que la participación y colaboración ciudadanas en la decisión y gestión de lo público se realicen desde el conocimiento y generando una interrelación con la ciudadanía que profundice en la democracia de manera efectiva.

b) Garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

c) Regular los grupos de interés que puedan influir en los procesos de elaboración de las políticas y disposiciones normativas o en la toma de decisiones.

d) Establecer un conjunto de normas que aseguren un buen gobierno por el Gobierno de Navarra, sus miembros y los altos cargos de las Administraciones Públicas.

El art. 4.c) define la información pública “Aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, generada por las Administraciones Públicas a las que se refiere esta ley foral o que estas posean”.

El Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de Julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información territorial y urbanística que esté en poder de las Administraciones Públicas sin obligación de acreditar un interés determinado y, además, establece que será pública a acción para exigir la observancia de la legislación urbanística.

Segundo.- El artículo 30 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, señala que “ Cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, ya sea a título individual y en su propio nombre, ya sea en representación y en el nombre de las organizaciones legalmente constituidas en las que se agrupen o que los representen, tiene derecho a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, sin más limitaciones que las contempladas en esta ley foral, para ello no será necesario

motivar la solicitud ni invocar esta ley foral, ni acreditar interés alguno.”

El artículo 37 establece como causas de inadmisión de las solicitudes las siguientes:

a) Que se refieran a información que la ley excluya del derecho de acceso.

b) Referidas a información que no obre en poder de la entidad a la que se dirijan y se desconozca el competente.

c) Las peticiones de respuestas a consultas jurídicas o las peticiones de elaboración de informes o dictámenes.

d) Se consideren abusivas, por su carácter manifiestamente irrazonable, repetitivo o por conllevar un desmedido abuso del derecho.

e) Se refieran a documentación preparatoria, material en curso de elaboración o documentos o datos inconclusos y que no formen parte del expediente administrativo. Por datos inconclusos se entenderán aquellos sobre los que la Administración Pública esté todavía trabajando internamente y no se haya emitido ningún dictamen, informe o aprobación. Si la denegación se basa en este motivo, el órgano competente para resolver deberá mencionar en la denegación la unidad que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración.

f) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en anotaciones, borradores, opiniones, resúmenes de uso interno o comunicaciones internas que carezcan de relevancia pública o interés público. No podrán considerarse como información de carácter auxiliar o de apoyo los informes jurídicos, técnicos, económicos y de otro orden, que formen parte del expediente o que guarden relación con las resoluciones y otros actos administrativos.

g) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. No se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente, ni aquella acción que requiera aglutinar la información dispersa en varios documentos existentes.”

Además, en la información pública hay que tener en cuenta la normativa de protección de datos personales y al respecto el artículo 32 de esta misma Ley Foral dispone:

1. Cuando la información solicitada contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública de alguna de las administraciones, instituciones, entidades o personas físicas o jurídicas sujetas a la aplicación de esta ley foral, el órgano competente concederá el acceso a la información.

2. Cuando la información solicitada se refiera a personas jurídicas, se facilitará la información, incluso si contiene datos del nombre y apellidos de personas físicas que sean representantes, administradores o miembros de sus órganos de dirección, administración y control, y direcciones de contacto.

3. Cuando la información solicitada se refiera a personas físicas y los datos no sean especialmente protegidos, el órgano podrá comunicar la información al solicitante si al ponderar la solicitud estima que prevalece:

- El hecho de que los datos sean meramente identificativos o de contacto y con su comunicación no se aprecie un perjuicio relevante para el interés de los afectados.
- La justificación por el solicitante de su petición en su calidad de titular de un interés legítimo y directo o de un derecho subjetivo distinto del de su condición de ciudadano.
- El hecho de que el solicitante tenga la condición de investigador y motive el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.
- El menor perjuicio al afectado derivado del transcurso del plazo de diez años a partir de la fecha del documento o información.

4. Por el contrario, podrá denegar directamente la solicitud si considera que prevalece la mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

5. Cuando la información solicitada contenga datos especialmente protegidos, se precisará el consentimiento expreso del afectado, a menos que este hubiera hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso o que el acceso esté amparado por una norma con rango de ley.

6. En todo lo demás, se tendrá en cuenta la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

Tercero. - Puesto todo ello en relación con la solicitud, afirmar que si bien todas las personas pueden acceder a la información urbanística, debemos analizar si procede o no a admitir la solicitud o si ésta afecta a la protección de datos personales.

Se solicita copia digital de los informes técnicos y jurídicos de los expedientes de concesión de licencias de obras, de uso/actividad/primera utilización de los años 2018 a 2019, hasta 10 por año; en total 40 expedientes y como justificación del límite cuantitativo señala "por no cargar la tarea habitual de los empleados municipales", en cuanto a número al peticionario le parecerán pocos, pero en cuanto al contenido el trabajo que encierra es mucho.

Este Ayuntamiento ha introducido la implantación electrónica de los expedientes de urbanismo muy lentamente, hasta el extremo que hoy todavía hay trámites que carecen de tramitación electrónica. El hecho de solicitar diez expedientes por año, es decir un total de 40 expedientes que la trabajadora, la única administrativa que tiene el área, debe buscar y extraer sus

informes, manual o digitalmente, según el año y la materia, analizar uno por uno si se cumple o no la protección de datos, si se trata de persona jurídica, o de personas física, en cuyo caso, analizar si no se aprecia un perjuicio relevante para el interés de los afectados, que desconocemos cual es por ser un concepto jurídico indeterminado y cuya apreciación necesitaría de un informe jurídico, y eso respecto de más de 40 expedientes para poder escoger los 40 que cumplen las determinaciones de la LFTYBG y, una vez clasificados y escogidos los que cumplen con la legalidad de transparencia y protección de datos, proceder a la minimización de los datos, digitalizarlos y enviarlos; es evidente que todo ello entorpece el trabajo habitual de la única trabajadora que hay trabajando en el área del área e impide pueda atender sus tareas habituales.

El principio de minimización que se plantea en la normativa de protección de datos y afecta al margen de la ley de transparencia, consiste en que de la información que se facilite, se han de eliminar toda información que carece de interés a los efectos de la petición realizada, es decir no tienen transcendencia a los efectos de transparencia datos como el DNI, la dirección postal, la dirección electrónica, esta información que puede aparecer en los diferentes documentos que integran el expediente.

Cuarto. - El peticionario no puede afirmar que al limitar su petición a 10 expedientes por año, en total 40 expedientes y por obras y actividad “por no cargar la tarea habitual de los empleados municipales” no suceda ello. El peticionario desconoce los recursos humanos del Ayuntamiento y su organización y en este Ayuntamiento sólo hay una empleada pública (administrativa) que debe atender día a día el trabajo de urbanismo y la petición supone una paralización de sus tareas habituales para dedicar su tiempo a responder a la petición, tal como se ha argumentado en el apartado anterior.

La Resolución TR0104/2020 del Consejo de Transparencia y buen Gobierno AAI, analiza cuando una petición puede considerarse abusiva, y afirma: “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:

(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/3/2016, 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.

-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 este caso concreto, tal vez para el peticionario el solicitar copia digitalizada de los informes jurídicos y técnicos de 40 expedientes de urbanismo de los años 2018 y 2019, a 20 por año, no supone una cuantía importante que paralice las tareas ordinarias de urbanismo pero teniendo en cuenta los medios humanos y materiales con los que cuenta el Ayuntamiento de Barañain sí lo es desde el punto de vista cualitativo y, además, en la petición no concurre un interés legítimo al no tener por objeto:

- 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.

Vistos los hechos expuestos y la fundamentación jurídica que se estima de aplicación, se sientan las siguientes

C O N C L U S I O N E S

La petición formulada por D. XXXXXX puede entenderse abusiva desde el punto de vista cualitativo de conformidad con la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno AAI supone abuso del derecho dado la organización del área de urbanismo y la escasez de medios personales para atender la misma que exige un plus de actividad que impide atender las tareas habituales y concurre de ausencia de interés legítimo.”

En ejercicio de la competencia legalmente atribuida por el artículo 21.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local,

HE RESUELTO:

PRIMERO. - Inadmitir la petición formulada por D. XXXXXX, solicitando copia digitalizada de los informes técnicos y jurídicos de los expedientes de concesión de licencias de obras, de uso/actividad/primera utilización de los años 2018 a 2019, hasta 10 por año por suponer abuso del derecho desde el punto de vista cualitativo y por ausencia de interés legítimo.

SEGUNDO. - Publicar esta Resolución en el portal de Transparencia de la página web del Ayuntamiento, disociando los datos personales, una vez notificada al interesado

TERCERO. - Notificar al interesado esta resolución, con las advertencias legales que procedan.

CUARTO. - Dar cuenta de la presente Resolución al Pleno de la Corporación en la próxima sesión ordinaria que dicho órgano colegiado celebre.

Fundamentos de derecho.

Primero. La reclamación presentada en el Consejo de Transparencia de Navarra por don XXXXXX se dirige frente al Ayuntamiento de Barañáin por no haberle entregado la información que le había solicitado el 29 de noviembre de 2021, relativa a copia digital de los informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes de concesión de licencias de obras y de licencias de uso/actividad/primera ocupación, tramitados en los años 2018 y 2019, hasta un máximo de 10 por año para no cargar la tarea habitual de los empleados municipales.

El reclamante, en su escrito de reclamación escuetamente dice que el Ayuntamiento no ha atendido su solicitud de información pública, dando a entender que no ha obtenido respuesta a su solicitud, por lo que se habría generado el silencio administrativo positivo. Sin embargo, el Ayuntamiento, a través de la información facilitada a este Consejo, acredita que el 29 de diciembre de 2021 notificó al ahora reclamante la resolución de alcaldía N° 1278/2021, de 29 de diciembre de 2021, inadmitiendo su solicitud de acceso a la información pública por considerar que dicha solicitud incurría en abuso de derecho.

Por tanto, el examen por parte de este Consejo de la presente reclamación ha de centrarse en evaluar si es pertinente o no la aplicación al caso de la causa de inadmisión esgrimida por el Ayuntamiento de Barañáin.

En defensa de la aplicación de esa causa de inadmisión -solicitud que incurre en abuso de derecho-, el Ayuntamiento aduce dos argumentos:

a) En la petición no concurre un interés legítimo al no tener por objeto someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, conocer cómo se manejan los fondos públicos, o conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. Consecuentemente, la solicitud no se justifica con la finalidad de la LFTN al no poder ser reconducida a ninguna de las siguientes finalidades: 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.

b) El Ayuntamiento ha introducido la implantación electrónica de los expedientes de urbanismo muy lentamente, hasta el extremo que hoy todavía hay trámites que carecen de tramitación electrónica; que el solicitante pide copia de diez informes por año de cada tipo de licencias, lo que implica un total de cuarenta informes; que la única administrativa que tiene el área de urbanismo debe buscar y extraer los informes, manual o digitalmente, según el año y la materia, analizar uno por uno si se cumple o no la protección de datos, y si se trata de persona jurídica, o de personas física, si no se aprecia un perjuicio relevante para el interés de los afectados, y eso respecto de más de 40 expedientes para poder escoger los 40 que cumplan las determinaciones de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia,

acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LFTN), y una vez clasificados y escogidos los que cumplan con la legalidad de transparencia y protección de datos, proceder a la minimización de los datos, digitalizarlos y enviarlos. Afirma el Ayuntamiento que todo ello entorpece el trabajo habitual de la única empleada que trabaja en el área de urbanismo, impidiéndole atender sus tareas habituales.

Segundo. El derecho de acceso a la información pública que recoge la LFTN, permite a los ciudadanos la obtención de aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, que el Ayuntamiento de Barañáin haya elaborado o posea por el ejercicio de sus funciones.

Conforme a los artículos 2.1 c), 13.1 b) y 30.1 de la LFTN, cualquier ciudadano, sea persona física o persona jurídica, tiene derecho a acceder, mediante solicitud previa y sin necesidad de invocar interés alguno, a la información pública que obre en poder de las entidades locales, sin más limitaciones que las que la LFTN contempla. La disposición adicional séptima establece que la LFTN es de aplicación, con carácter general, a toda la actividad relacionada con el acceso a la información pública de las Administraciones públicas contempladas en el artículo 2, entre las que figuran las entidades locales de Navarra.

Tercero. La Resolución de Alcaldía 1278/2021, de 29 de diciembre de 2021, inadmite la solicitud de información con apoyo en el supuesto contemplado en la letra d) del artículo 37 de la LFTN. Conforme a este precepto legal, serán inadmitidas a trámite *“las solicitudes que se consideren abusivas, por su carácter manifiestamente irrazonable, repetitivo o por conllevar un desmedido abuso del derecho.”*

Como ya señaló este Consejo en su resolución RA 101/2021, de 22 de noviembre, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha analizado estos conceptos con motivo de su Criterio Interpretativo 3/2016, de 14 de julio, y de sus resoluciones, entre ellas, la 315/2018, de 21 de diciembre, y la 623/2020, de 15 de diciembre. Dicho Consejo estatal considera que una petición de información es abusiva cuando no está justificada con la finalidad de la Ley de transparencia. El abuso se produce, según entiende, bien por sobrepasar manifiestamente los límites normales del ejercicio del derecho, bien por utilizarse de un modo anormal contrario a la exigencia de una conducta ética en el ejercicio de los derechos, bien por la circunstancia

subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho. Por ello, rechaza cualquier interpretación del derecho de acceso a la información pública que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo, ya que afectaría en sí mismo, perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma.

Cuarto. El Consejo de Transparencia de Navarra, dicho en términos estrictamente jurídicos, no considera que en este caso la solicitud de información pública presente características de abusiva, esto es, de manifiestamente irrazonable por abuso de derecho desmedido, por lo que seguidamente se razona.

a) Afirma el Ayuntamiento que en la solicitud no concurre un interés legítimo al no tener por objeto someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, conocer cómo se manejan los fondos públicos, o conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. En suma, que es abusiva por no estar la solicitud justificada con la finalidad de la LFTN.

Empero, esta afirmación es gratuita por cuanto el ahora reclamante ni en su solicitud de acceso a la información pública ni en la reclamación ha expresado la razón por la cual solicita la información. Y resulta que conforme a la LFTN y resto de la legislación de transparencia, el solicitante puede exponer, si así lo desea, el interés que le mueve para pedir la información, pero en ningún caso puede exigirse que acredite un interés o que motive la solicitud (en este sentido, STS 1547/2017, de 16 de octubre), habiendo sido esta regla uno de los avances notables en la regulación procedimental introducido por la legislación de transparencia con el objetivo de facilitar al ciudadano el acceso a la información pública.

Las solicitudes de acceso a la información pública tienen un carácter instrumental. Las razones que mueven al solicitante pueden ser de interés público (control de la actividad pública) o de interés exclusivamente privado (interés comercial, económico o personal). El artículo 14.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dispone que la aplicación de los límites al acceso atenderá a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. Por tanto, dicha Ley básica contempla también el interés privado como motor legítimo para el ejercicio del derecho de acceso.

La referencia de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, a un interés público o privado ha sido criticada por la doctrina científica por cuanto encaja mal con la no necesidad de exponer una motivación, lo que pasa por un juicio abstracto desvinculado por completo de la motivación del solicitante, en el que ha de evaluarse solo el valor que para la sociedad tiene el conocimiento de la información. En esta línea de razonamiento, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en Sentencia núm. 3870/2020, de 12 de noviembre de 2020, dictada en recurso en casación, tras realizar un extenso estudio de la ley de transparencia, termina concluyendo *“De acuerdo con lo hasta aquí razonado, entendemos que no es conforme a derecho la denegación de acceso a la información pública solicitada en el caso examinado en este recurso, en base a la única razón de guiarse la parte recurrente en motivos meramente personales ajenos a las finalidades de transparencia expresadas en el preámbulo del LTAJBG”*. Por tanto, el Tribunal Supremo ha dejado bien sentado que el hecho de que la motivación del solicitante sea o se presuma privada no es razón en absoluto para denegar el acceso a la información.

De todo lo anteriormente expuesto se colige que no es dable exigir un interés público u orientación específica de la solicitud de información que atienda a un determinado propósito alineado de manera expresa con las finalidades declaradas en la LFTN y en la Ley de Transparencia estatal, por lo que al no haber obligación de motivar una solicitud de acceso a la información, la Administración nunca debe inadmitirla argumentando que al solicitante solo le mueven intereses privados en obtener la información, y que no pretende coadyuvar al control de la actividad pública y a la rendición de cuentas; en fin, que no persigue un fin de interés público.

En este caso, el Ayuntamiento de Barañáin no conoce los motivos por los que el solicitante pidió la información ya que este nunca lo ha expresado y en modo alguno puede presuponer que esos motivos son estrictamente privados y que el solicitante carece, por tanto, de un interés legítimo, para fundándose en esa suposición o conjetura inadmitir la solicitud. Por el contrario, atendiendo al contenido de la información solicitada, este Consejo considera que el conocimiento por la sociedad, por la ciudadanía, de los argumentos técnicos y jurídicos que amparan la concesión o denegación de licencias urbanísticas tiene un valor y una utilidad indudable para los ciudadanos y para promotores urbanísticos que pretenden hacer

actuaciones que requieren de licencia urbanística, pues permite conocer bajo qué criterios actúan las administraciones urbanísticas, que es una de las finalidades de la legislación de transparencia, y, en suma, para un mejor control de la actividad pública.

El tradicional reconocimiento en materia urbanística de la acción pública implica que pueda reconocerse un interés legítimo y directo a cualquier ciudadano por el mero hecho de que pretenda ejercer un control de la legalidad, como es el caso de querer revisar una licencia de obra. En la conexión entre la acción pública y la transparencia, la STS de 16 de julio de 2016 (Casación núm. 3702/2014) dice: *“...es preciso recordar que hay materias en nuestro Ordenamiento Jurídico en que se reconoce por excepción la ‘acción pública’ a los particulares, mediante la cual y amparada en el mero interés por el cumplimiento de la legalidad y la salvaguarda de los intereses generales, -que es definitiva la finalidad perseguida por la recurrente, a la vista de las alegaciones y motivos de impugnación articulados en su demanda- se permite a los administrados la posibilidad de impugnar cualquier actuación administrativa sin tener alguna conexión directa que les ataña, esto es ni derecho subjetivo que defender ni tampoco interés legítimo. Ello sucede en materias de urbanismo, medio ambiente y patrimonio público”*.

De ahí que bien puede entenderse que la petición de información que nos ocupa se ajusta a la finalidad de la LFTN por fundamentada en un interés legítimo como es saber cómo se toman las decisiones públicas o conocer con qué criterios actúan las administraciones públicas en el área de urbanismo, o incluso fundamentada en otras finalidades también perfectamente legítimas como lo son coadyuvar a una labor docente, investigadora, de estudio, o con fines estadísticos, etc.

b) El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en diversas resoluciones en las que ha analizado la causa de inadmisión esgrimida por el Ayuntamiento, ha dicho que “el concepto de solicitud de información abusiva constituye un concepto jurídico indeterminado que ha de ser resuelto con criterios de sentido común en relación con el contexto en que se sitúa” (R258/2015), “y con la finalidad de la norma cual es proporcionar una mayor transparencia a la actividad desarrollada por los órganos públicos” (R 63/2015), y que esta causa de inadmisión siempre “debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública” (R 549/2018).

Pues bien, atendiendo a estos parámetros, el Consejo de Transparencia de Navarra no considera que cargar al Ayuntamiento de Barañáin con la tarea de tener que seleccionar 40 informes jurídicos y técnicos de licencias urbanísticas correspondientes a los años 2018 y 2019, y, en su caso proceder a su anonimización, sea una tarea, por la dedicación de tiempo y recursos, de tal magnitud que paralice el Área de Urbanismo con el consiguiente perjuicio a los vecinos del municipio y al servicio público. En criterio de este Consejo, atendiendo al número y la naturaleza de los documentos objeto de petición, localizar en el archivo municipal electrónico o físico 20 expedientes de licencias de obras y 20 expedientes de licencias de uso, correspondientes a los años 2018 y 2019, extraer de esos expedientes los informes jurídicos y técnicos y, en su caso, anonimizarlos, no supone una desmesurada carga de trabajo tanto por el número de documentos como por el reducido número de años. Ha de tenerse presente que Barañáin, cuatro años después de la entrada en vigor de la LFTN, ya debe o debería disponer de la infraestructura de gestión archivística adecuada a efectos de poder cumplir razonablemente con las obligaciones de transparencia que le impone la LFTN; en este caso para poder localizar en los archivos municipales 40 documentos suficientemente identificados sin que ello suponga una paralización de la actividad municipal. Respecto de esta labor de búsqueda no puede obviarse que “es deber municipal llevar a cabo una política de gestión documental y archivos que permita dar respuesta de forma satisfactoria a las solicitudes de información que presenten los ciudadanos” (R 106/2018 CTBG).

En definitiva, el derecho de acceso a información pública ejercido por el solicitante no puede tildarse de abusivo cualitativamente en cuanto su satisfacción perturbaría gravemente el funcionamiento del servicio público municipal.

En su virtud, siendo ponente don Juan Luis Beltrán Aguirre, el Consejo de Transparencia de Navarra, previa deliberación, y por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de la Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

ACUERDA:

1º. Estimar la reclamación formulada por don XXXXXX frente al Ayuntamiento de Barañáin por no haberle entregado la información que le había solicitado el 29 de noviembre de 2021, relativa a copia digital de los informes técnicos y jurídicos aportados a los expedientes de concesión de licencias de obras y de licencias de uso/actividad/primera, ocupación, tramitados en los años 2018 y 2019, hasta un máximo de 10 por año.

2º. Dar traslado de este acuerdo Ayuntamiento de Barañáin para que en el plazo de diez días hábiles proceda a facilitar la información pública solicitada al reclamante y, en todo caso, remita al Consejo de Transparencia de Navarra copia de los envíos de documentación realizados al reclamante en el plazo máximo de diez hábiles desde que se realicen, a fin de acreditar el debido cumplimiento de este acuerdo.

3º. Notificar este acuerdo a don XXXXXX.

4º. Señalar que, contra este acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra recurso contencioso-administrativo en el plazo máximo de dos meses, contado desde el día siguiente al de la notificación del mismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

5º. Publicar este acuerdo en el espacio web del Consejo de Transparencia de Navarra, previa notificación a las partes y disociación de los datos de carácter personal que figuran en el mismo, para su general conocimiento.

**El Presidente del Consejo de Transparencia de Navarra
Nafarroako Gardentasunaren Kontseiluako Lehendakaria**

Juan Luis Beltrán Aguirre