

Reclamación 91/2021

ACUERDO 101/2021, de 22 de noviembre, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada en relación con el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Antecedentes de hecho.

1. El 8 de noviembre de 2021 don XXXXXX presentó ante el Consejo de Transparencia de Navarra una reclamación contra la Resolución 1113/2021, de 5 de noviembre, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se inadmitía a trámite la solicitud de información de 6 de octubre de 2021, referida al acceso a informes, análisis y propuestas de solución emitidos por Técnicos de Gestión Sanitaria.

En su reclamación, exponía que:

a) El 6 de octubre de 2021 había presentado dos solicitudes de transparencia pasiva, en una de las cuales solicitaba al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea ejemplos reales, basándose en lo exigido en las convocatorias pasadas, de informes ejecutivos, analíticas y evolución de datos analizados y de propuestas emitidas por los técnicos de gestión sanitaria, con borrado de los datos que se consideraran protegidos.

b) El 5 de noviembre de 2021 había recibido la resolución 1113/2021, de 5 de noviembre, del Director Gerente de dicho organismo autónomo, por la que se inadmitía la solicitud, por ser peticiones de información que resultaban inespecíficas, porque se refieren a propuestas de soluciones e informes, sin identificar un documento o informe concreto, ya que, en muchos casos, se trataba de meros informes internos que tienen la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo que, en ningún caso, forman parte de una resolución administrativa, o de informes en los que se hace referencia a datos e informaciones protegidas desde la

perspectiva de la protección de datos de carácter personal, todo lo cual conllevaría la revisión pormenorizada de múltiples documentos. Asimismo, se añadía que los técnicos de gestión sanitaria están ubicados en muy diferentes unidades organizativas y realizan tareas diversas, es decir, no son puestos que tengan por objeto el desempeño en exclusiva de alguna tarea específica, por lo que las tareas que realizan son de índole muy variada.

c) La argumentación empleada en la resolución era peregrina, puesto que la petición era muy concreta y específica, y que solo existen 21 puestos de trabajo de técnicos de gestión sanitaria, según la plantilla orgánica, que, en comparación con los 10.674 empleados del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea en 2018, representan un 0,1967% de la fuerza laboral de este organismo.

2. El 9 de noviembre de 2021 la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra dio traslado de la reclamación al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, para que, en el plazo máximo de diez días hábiles, remitiera el expediente administrativo y las alegaciones que considerase oportunas, a los efectos de resolverse la reclamación presentada.

3. El 11 de noviembre de 2021 el Servicio de Atención a Ciudadanos y Pacientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea remitió, por toda contestación, “el informe previo a la Resolución en la que se inadmite su solicitud”. En dicho informe se expone lo siguiente:

“Por lo que respecta a los tres primeros apartados de los que consta la solicitud de información, los Técnicos de Gestión Sanitaria están ubicados en diversas y variadas unidades organizativas del Departamento de Salud y realizan diferentes trabajos, es decir, no son puestos que tengan por objeto el desempeño en exclusiva de algún área específica, por lo que las tareas que realizan son índole muy variada.

Las pruebas de los procesos selectivos tienen por objeto valorar las competencias generales y específicas de las personas aspirantes al tipo de

puesto, independientemente del ámbito funcional en el que se desarrolle, mediante pruebas que no tienen por qué ser fiel reflejo de las labores que se realice en cada uno de los puestos de trabajo existentes a lo largo de todo el organigrama del Departamento de Salud.

Así las cosas, las peticiones de información realizadas por XXXXXX resultan inespecíficas, porque se refieren a propuestas de soluciones e informes, sin identificar un documento o informe específico. Además, en muchos casos se trata de meros informes internos que tienen la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo que, en ningún caso formarán parte de una resolución administrativa, o de informes en los que se hace referencia datos o informaciones protegidas desde la perspectiva de la protección de datos de carácter personal; todo ello conllevaría la revisión pormenorizada de múltiples documentos.

Es por ello, que al amparo de los supuestos contemplados en las letras c), d), e) f) y g) del artículo 37 de la citada Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, procede inadmitir a trámite la solicitud de información comprendida en estos apartados.”

Fundamentos de derecho.

Primero. La reclamación presentada en el Consejo de Transparencia de Navarra se interpone porque la Dirección-Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea inadmitió la solicitud del reclamante de que le facilitara determinada información.

La solicitud de 6 de octubre de 2021, objeto de la reclamación, señalaba textualmente lo siguiente:

“En relación con la oposición de Técnico/a de Gestión Sanitaria - Oposición 202, actualmente en curso, y dado el precedente de las oposiciones celebradas en 2004, en la que en la parte práctica se demandó: 1. Análisis y evolución de datos. 2. Informe Ejecutivo, 3. Propuesta de soluciones.

Visto que en la web <https://www.navarra.es/es/empleo-publico/examenes-de-convocatorias-anteriores> únicamente se publican los enunciados, pero no la solución ni los criterios de valoración.

Amparado en lo dispuesto sobre transparencia pasiva en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

SOLICITO

PRIMERO: copia de 25 informes ejecutivos reales, emitidos en la última década por los Técnicos de Gestión Sanitaria, y preferentemente en los últimos cinco años.

Los datos que se consideren confidenciales, que no me interesan para nada, pueden y deben ser eliminados.

SEGUNDO: copia de 25 análisis y evolución de datos reales, emitidos en la última década por los Técnicos de Gestión Sanitaria, y preferentemente en los últimos cinco años. Los datos que se consideren confidenciales, que no me interesan para nada, pueden y deben ser eliminados.

TERCERO: copia de 25 propuestas de soluciones a problemas reales que hayan redactado los Técnicos de Gestión Sanitaria, emitidos en la última década, y preferentemente en los últimos cinco años.

Los datos que se consideren confidenciales, que no me interesan para nada, pueden y deben ser eliminados.

(...)"

Este es el tenor literal de la solicitud, al que debe estarse para la resolución de esta reclamación.

Segundo. A tenor de lo establecido en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el Consejo de Transparencia de Navarra es el órgano independiente de control en materia de

transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, que garantiza el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos (artículo 63).

El Consejo es competente para conocer de las reclamaciones que se le presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información [artículo 64.1 a)], emanadas, entre otros, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma [artículo 2.1 a)].

Tercero. El derecho de acceso a la información pública que recoge la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, permite a los ciudadanos la obtención de aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra haya elaborado o posea por el ejercicio de sus funciones.

Conforme a los artículos 2.1 a), 13.1 b) y 30.1 de esta Ley Foral, 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 los organismos públicos dependientes de la Administración de la Comunidad Foral, sin más limitaciones que las que esta ley foral contempla. La disposición adicional séptima establece que esta ley foral 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 la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos públicos.

Cuarto. La Resolución 1113/2021, de 5 de noviembre, inadmite la solicitud de información señalando que la petición de información resulta inespecífica, porque se refiere a propuestas de soluciones e informes, sin identificar un documento o un informe concreto.

El Consejo de Transparencia de Navarra no puede apreciar esta causa de inadmisión por dos razones:

La primera, porque, si bien es cierto que el artículo 34.2 b) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, establece que la solicitud de información pública debe indicar de forma precisa la información que se solicita, añade que no es “requisito indispensable identificar un documento o un expediente concreto”. La solicitud indica de forma precisa la información que se solicita. Cuestión distinta es que esa información preexista como tal.

La segunda porque el artículo 35.1 de la misma Ley Foral dispone que, si la solicitud de información pública estuviera formulada de manera imprecisa, genérica o vaga o resultase difícil su comprensión o la localización de la información, la Administración deberá pedir al solicitante que la concrete, dándole para ello un plazo de diez días hábiles, con suspensión del plazo máximo para resolver, pudiendo tenerlo por desistido en caso contrario, y prestándole asistencia para concretar su petición de información lo antes posible. Comoquiera que el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, al entender que la solicitud era inespecífica, lo que efectuó fue una inadmisión a trámite de plano, directa, sin otorgar el plazo legal establecido para que el solicitante concretase su petición, procede no tener en cuenta esta causa de inadmisión, ya que no respeta lo determinado en el artículo mencionado.

Quinto. La Resolución 1113/2021, de 5 de noviembre, también inadmite la solicitud de información con apoyo en los supuestos contemplados en las letras c), d), e), f) y g) del artículo 37 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo.

Conforme a este precepto legal, serán inadmitidas a trámite:

- Las solicitudes de respuesta a consultas jurídicas o las peticiones de elaboración de informes o dictámenes. A pesar de que se alega este supuesto, el Consejo de Transparencia de Navarra no aprecia que concurra el mismo, puesto que

la solicitud no demanda una respuesta a una consulta jurídica, ni pide la elaboración de un informe o dictamen.

- Las solicitudes que se consideren abusivas, por su carácter manifiestamente irrazonable, repetitivo o por conllevar un desmedido abuso del derecho. El Consejo de Transparencia de Navarra considera que, en este caso, la solicitud de información presenta características de abusiva, abuso del derecho desmedido y manifiestamente irrazonable, siempre dicho en términos estrictamente jurídicos.

El Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno ha analizado estos conceptos con motivo de su Criterio Interpretativo 3/2016, de 14 de julio, y sus resoluciones, entre ellas, la 315/2018, de 21 de diciembre, y la 623/2020, de 15 de diciembre. Dicho Consejo 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.

En el caso que nos ocupa, el Consejo de Transparencia de Navarra considera que satisfacer la solicitud de acceso a la información que se pide, se traduciría en tener que buscar 75 documentos que respondan a los parámetros de petición del solicitante. La petición pretende que el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea cargue con la tarea de tener que seleccionar, a su cuenta y con su margen de apreciación, mirándolos uno a uno, pero obligado a ello: a) 25 informes ejecutivos reales, emitidos en la última década por los Técnicos de Gestión Sanitaria, y preferentemente en los últimos cinco años; b) 25 análisis y evolución de datos reales, emitidos en la última década por los Técnicos de Gestión Sanitaria, y preferentemente

en los últimos cinco años; y c) 25 propuestas de soluciones a problemas reales que hayan redactado los Técnicos de Gestión Sanitaria, emitidos en la última década, y preferentemente en los últimos cinco años.

Y la finalidad de esa tarea, que se concibe como excesiva, no es para controlar la acción administrativa o pública, sino encomendar a la Administración que seleccione la documentación idónea que le permita al solicitante preparar “una oposición de Técnico de Gestión Sanitaria, actualmente en curso, de la que es aspirante, y, dado el precedente de las oposiciones celebradas en 2004, en la que, en la parte práctica, se demandó: 1. Análisis y evolución de datos. 2. Informe ejecutivo. 3. Propuesta de soluciones”.

Dicha finalidad que persigue la solicitud (y, por ende, la reclamación) es notoriamente de interés particular y se muestra muy desvinculada de la finalidad que persigue la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de “impulsar la transparencia en la actividad pública y en la acción de gobierno, promoviendo y garantizando que la participación y la colaboración 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” [artículo 1.1. a)]. Los fines de esta Ley Foral son, conforme a su artículo 1.2: a) hacer transparente la gestión pública mediante la difusión de la información que generen los sujetos obligados, b) favorecer la rendición de cuentas a la ciudadanía, de manera que puedan evaluar el desarrollo de los sujetos obligados, c) proveer todo lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información pública mediante procedimientos sencillos y claros, d) mejorar la organización, clasificación y manejo de la información pública, e) promover y facilitar, desde el conocimiento, la participación y la colaboración ciudadana en los asuntos públicos, y f) garantizar que el ejercicio del Gobierno se realice con sujeción a principios éticos en garantía del servicio público.

Una solicitud de 75 documentos (25+25+25) que la Administración debe seleccionar, pudiendo elegir entre unos y otros según ella disponga, con el fin de

ayudar a preparar una convocatoria de Técnico de Gestión Sanitaria o similar, pero siempre dentro de los parámetros preestablecidos por la solicitud, no responde a las finalidades de la Ley Foral de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y se presenta con las notas de abusiva, manifiestamente irrazonable desde el punto de vista de esas finalidades y por su número arbitrario y excesivo, y con desmedido abuso del derecho (vinculado este con el llamado “fraude de ley”, en que, al amparo del ejercicio de un derecho, se consigue un resultado que la norma considera perjudicial). Ha de ponerse de manifiesto que la Administración pública y su información pública no pueden convertirse en una suerte de academia de oposiciones o en un lugar en donde radiquen depositados los ejercicios o documentos de las convocatorias para el acceso al empleo público, para solicitarlos los aspirantes de la forma en que se pretenda en cada solicitud o en que cada uno de ellos discurra. No es esa la finalidad de la Ley Foral de Transparencia, que concibe las solicitudes de los ciudadanos en su calidad de tales, como miembros de la comunidad que exigen la rendición de cuentas de los poderes públicos que los representan.

Como señala el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, esas solicitudes planteadas deben analizarse desde la perspectiva del control de la acción de la Administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas, toda vez que podría cuestionarse su utilidad para garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos; todos ellos, pilares fundamentales y *ratio iuris* de la Ley Foral de transparencia. Así, debe recordarse que es la protección del interés general en la transparencia pública, como bien común de nuestra sociedad, la que debe prevalecer frente a solicitudes de información que persiguen otros intereses, de carácter privado o profesional, que no encajan en la finalidad perseguida por la Ley Foral, y, por tanto, no pueden ser considerados superiores (*mutatis mutandi*, Resolución 315/2018, de 21 de diciembre).

Desde esta perspectiva de la concreción de la petición, que, ciertamente, es específica, su complitud y satisfacción convertiría a la Administración en un sujeto al

servicio de un determinado aspirante a una convocatoria para el empleo público que pida la información con arreglo a sus propios criterios, lo que responde claramente a un interés privado y, en consecuencia, no superior. Por ello, debe validarse esta causa de inadmisión especificada en la resolución objeto de reclamación.

A lo anterior se suma que, si lo que pretende un aspirante es disponer de elementos sobre enunciados, soluciones o criterios de valoración de la parte práctica de una oposición concreta para un puesto de trabajo determinado, lo razonable para el Consejo de Transparencia de Navarra es que solicite esos elementos al tribunal evaluador de la oposición, en caso de que los mismos estén plasmados, pero no a la Administración en la que se integran esos puestos de trabajo, encargada de ejercer sus funciones y competencias al margen de los procesos de selección de funcionarios públicos.

- Las solicitudes que se refieran a documentación preparatoria, material en curso de elaboración o documentos o datos inconclusos y que no formen parte del expediente administrativo. Tampoco aprecia el Consejo que se esté ante este supuesto porque la solicitud demanda informes ejecutivos, análisis y propuestas de soluciones “emitidos” en la última década por los Técnicos de Gestión Sanitaria, y preferentemente en los últimos cinco años.

- Las solicitudes 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 considera el Consejo de Transparencia de Navarra que los informes ejecutivos, los análisis y la evolución de datos reales, así como las propuestas de soluciones a problemas reales, tengan el carácter de información auxiliar o de apoyo al que se refiere la Ley Foral, contenida en anotaciones, borradores, opiniones, resúmenes de uso interno o comunicaciones internas. Se trata, por el contrario, en el caso de la información solicitada, de informes, análisis de datos y propuestas de soluciones a problemas reales, que superan ese carácter auxiliar o de mero apoyo que se predica de las notas internas, borradores, opiniones e informaciones internas sin repercusión o relevancia hacia el exterior.

- Las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, siempre que no implique un tratamiento informatizado de uso corriente o requiera aglutinar información dispersa en varios documentos existentes. El Consejo de Transparencia de Navarra considera que cargar al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea con la tarea de tener que seleccionar: a) 25 informes ejecutivos reales, emitidos en la última década por los Técnicos de Gestión Sanitaria, y preferentemente en los últimos cinco años; b) 25 análisis y evolución de datos reales, emitidos en la última década por los Técnicos de Gestión Sanitaria, y preferentemente en los últimos cinco años; y c) 25 propuestas de soluciones a problemas reales que hayan redactado los Técnicos de Gestión Sanitaria, emitidos en la última década, y preferentemente en los últimos cinco años, entra dentro del concepto de reelaboración de una información. Lo que la solicitud pide al organismo público es que elabore dicha información, mediante su búsqueda y selección acorde con los patrones marcados por el solicitante: que sean 25 documentos de cada una de las tres especificaciones; que respondan al concepto de un informe ejecutivo, de un análisis de datos o de su evolución, que contengan propuestas de soluciones a problemas reales; que estén emitidos; que, además, se hayan emitido en los últimos diez años; o, preferentemente, dentro de los cinco años; que estén firmados por Técnicos de Gestión Sanitaria; que cada uno de los documentos responda a situaciones reales...

Esta petición precisaría de la Administración, para su satisfacción, una tarea pormenorizada de selección, preparación y respuesta de cada uno de los 75 documentos conforme a los parámetros de exigencia determinada de la petición concreta. La documentación así obtenida resulta nueva para la Administración. Antes de la petición, esa documentación que se obtiene de la suma de 25 informes ejecutivos, 25 propuestas, 25 análisis de datos, de los últimos cinco años, seleccionada, calificada y revisada en todos y cada uno de los documentos, detalladamente, por la Administración, etcétera, no existía, sin que su selección sea el resultado de un tratamiento informatizado de uso corriente o de la aglutinación de una información dispersa en varios documentos existentes.

Todo ello al margen del borrado de los datos personales y otros confidenciales que en ellos se contengan, o de las dificultades materiales para reunirla que suponga su selección y entrega para el funcionamiento normal del servicio público sanitario.

En consecuencia, procede desestimar la reclamación, al haber sido inadmitida a trámite la solicitud de información conforme a las causas que especifican las letras d) y g) del artículo 37 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, es decir, conforme al ordenamiento jurídico.

En su virtud, siendo ponente Francisco Javier Enériz Olaechea, 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 transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación formulada por don XXXXXX en relación con la Resolución 1113/2021, de 5 de noviembre, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se inadmitió a trámite su solicitud de información de 6 de octubre de 2021, referida al acceso a 25 informes, 25 análisis y 25 propuestas de solución emitidos por Técnicos de Gestión Sanitaria.

2º. Notificar este acuerdo a don XXXXXX.

3º. Notificar este acuerdo a la Dirección-Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

4º. Señalar que, contra este acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, puede 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**

Consta firma en original

Juan Luis Beltrán Aguirre