

## Reclamación 6/2024

**ACUERDO AR 15/2024, de 22 de abril, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante el Ayuntamiento de Carcastillo.**

### Antecedentes de hecho.

1. El 6 de febrero de 2024, el Consejo de Transparencia de Navarra recibió un escrito firmado por don XXXXXX mediante el que formulaba una reclamación frente al Ayuntamiento de Carcastillo por no haberle entregado la siguiente información que había solicitado:

*1.- Suspensión inmediata de la actual adjudicación de parcelas comunales de cultivo, abriendo un nuevo plazo de presentación de solicitudes de aprovechamientos vecinales en sus tres modalidades de adjudicación.*

*2.- Los avisos de pago de las parcelas comunales desde el año 16 hasta el 2023 con sus comprobantes bancarios de todos y cada uno de los adjudicatarios, sean ó no beneficiarios a día de hoy de parcelas comunales de cultivo.*

El Ayuntamiento de Carcastillo, mediante Resolución de Alcaldía de 19 de enero de 2024, resolvió la solicitud en los siguientes términos:

*PRIMERO. Notificarle que la Comisión de Agricultura está estudiando la solicitud por usted planteada de solicitud de suspensión inmediata de la actual adjudicación de parcelas comunales de cultivo, ya que lo usted plantea puede ocasionar perjuicios a particulares, con la consiguiente responsabilidad judicial del Ayuntamiento. Es un tema complejo que hay que estudiar y valorar con detenimiento.*

*SEGUNDO. En relación con “la solicitud de pago de las parcelas comunales desde el año 16 hasta el 23 con sus comprobantes bancarios de todos y cada uno de los adjudicatarios, sean o no beneficiarios a día de hoy de parcelas comunales de cultivo”, notificarle que no se puede acceder a su solicitud dado que ello supone un*

*esfuerzo evidente para el Ayuntamiento que puede entorpecer su normal funcionamiento*

*Las peticiones abstractas de documentos o datos sin concretar en un grado mínimamente razonable el documento o dato que se solicita y el motivo por el que se solicita, pueden denegarse según establecen sentencias del Tribunal Supremo (Sentencia STSJ Canarias 16-7-2004 (Jur 2004,266497)).*

*El derecho que le confiere la Ley debe ejercitarse de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios, debiéndose a tal fin, formular petición individualizada del documento o documentos que se deseen consultar, sin que quepan peticiones genéricas sobre una materia o conjunto de materias, en cuyo caso es potestativo para la administración denegarlas.*

*Los datos económicos son susceptibles del derecho de acceso, pero el acceso del público en general debe ser nominativo de forma que se acredite el interés legítimo de ellos.*

2. El 8 de febrero de 2024, la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra trasladó la reclamación al Ayuntamiento de Carcastillo, solicitando que, en el plazo máximo de diez días hábiles, remitiera el expediente administrativo y el informe de alegaciones que estimase oportuno.

3. En el plazo de diez hábiles establecido para la remisión del expediente e informe, que finalizó el 22 de febrero de 2024, no se había recibido en el Consejo de la Transparencia de Navarra ninguna documentación remitida por el Ayuntamiento de Carcastillo.

### **Fundamentos de derecho.**

**Primero.** Conforme a lo establecido en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LFTN), el Consejo de Transparencia de Navarra es el órgano independiente de control en materia de transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, que vela por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y que garantiza el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos. El Consejo es competente para conocer de las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones expresas o

presuntas en materia de acceso a la información, por lo que le corresponde resolver la reclamación presentada frente al Ayuntamiento de Carcastillo.

**Segundo.** Como se ha indicado en los antecedentes, el Consejo no ha recibido el expediente e informe por parte del Ayuntamiento de Carcastillo. En este sentido, el Consejo ha de insistir en la importancia de disponer del informe y de las alegaciones procedentes de la administración concernida por la reclamación, para poder contar con los argumentos de todas las partes involucradas y con mayores elementos de juicio para poder dictar la resolución (en el mismo sentido se pronuncia ante la falta de alegaciones el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en varias de sus resoluciones, de las que se cita, a título de ejemplo, la 266/2020, de 5 de octubre).

Ha de recordarse en este punto que el artículo 68 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, establece, para las administraciones públicas de Navarra, el deber de facilitar al Consejo de Transparencia de Navarra la información que les solicite y prestarle la colaboración necesaria para el desarrollo de sus funciones. Y también que el artículo 69.1 dispone que los actos de petición de información y documentación son vinculantes para las administraciones públicas.

**Tercero.** El reclamante, en su escrito de solicitud, instaba al Ayuntamiento la suspensión inmediata de la actual adjudicación de parcelas comunales de cultivo, abriendo un nuevo plazo de presentación de solicitudes de aprovechamientos vecinales en sus tres modalidades de adjudicación.

El artículo 30 de la LFTN reconoce el derecho de cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, ya sea a título individual y en su propio nombre, ya sea en representación, a acceder, mediante solicitud previa, a la “información pública”. Y el artículo 3 de la LFTN define la “información pública” como aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, generada por las Administraciones públicas a las que se refiere la LFTN o que estén en posesión de éstas. Asimismo, el artículo 13 de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, define la “información pública” 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 la ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

En consecuencia, el concepto legal de “información pública” presupone y exige la existencia real y efectiva de un contenido o documento que obre en poder de la

Administración obligada, presupuesto que exige declarar extramuros de la LFTN aquellas peticiones con las que no se pretende tener acceso a un determinado documento o contenido que previamente obre en poder del sujeto obligado, como ocurre en el presente caso al pedir al Ayuntamiento que realice una actuación material consistente en proceder a la suspensión inmediata de la actual adjudicación de parcelas comunales de cultivo, abriendo un nuevo plazo de presentación de solicitudes de aprovechamientos vecinales en sus tres modalidades de adjudicación.

De acuerdo con la definición de “información pública” expuesta, resulta evidente que la pretensión objeto de reclamación (suspensión de unas adjudicaciones y apertura de un nuevo plazo para formular solicitudes) no es acceder a información pública existente, sino pretender que se realice una actuación municipal, por lo que no puede ser objeto de revisión por el Consejo de Transparencia y debe ser inadmitida a trámite.

**Cuarto.** El reclamante también solicitaba al Ayuntamiento que le facilitase copia de *“los avisos de pago de las parcelas comunales desde el año 16 hasta el 2023 con sus comprobantes bancarios de todos y cada uno de los adjudicatarios, sean o no beneficiarios a día de hoy de parcelas comunales de cultivo.”*

La Resolución de Alcaldía de 19 de enero de 2024 inadmite la solicitud de información razonando que *“no se puede acceder a su solicitud dado que ello supone un esfuerzo evidente para el Ayuntamiento que puede entorpecer su normal funcionamiento. El derecho que le confiere la Ley debe ejercitarse de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios, debiéndose a tal fin, formular petición individualizada del documento o documentos que se deseen consultar, sin que quepan peticiones genéricas sobre una materia o conjunto de materias, en cuyo caso es potestativo para la administración denegarlas. Los datos económicos son susceptibles del derecho de acceso, pero el acceso del público en general debe ser nominativo de forma que se acredite el interés legítimo de ellos.”*

La razón alegada por el Ayuntamiento de Carcastillo encaja en el supuesto de inadmisión contemplado en la letra d) del artículo 37 de la LFTN, en el que se establece que se inadmitirán a trámite *“las solicitudes que se consideren abusivas, por su carácter manifiestamente irrazonable, repetitivo o por conllevar un desmedido abuso del derecho.”*

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), “de manera que la inadmisión de solicitudes de información por ser excesivamente voluminosas o complejas es una posibilidad excepcional y recae sobre el sujeto al que se dirige la solicitud la tarea de argumentar y acreditar el carácter manifiestamente irrazonable de la carga administrativa que supone atender a la petición en cuestión.” (R 549/2018). El Consejo de Estado en su dictamen 344/2019, de 27 de junio, ha dicho que la regla de solicitud abusiva, para ser atendida exige un tratamiento de la información a entregar que obligue a paralizar el resto de la gestión o que entorpezca gravemente el resto de la gestión de los servicios públicos.

Carcastillo es un municipio de Navarra con una población de 2.490 habitantes y, en consecuencia, con un Ayuntamiento dotado de recursos humanos y técnicos acomodados a esa población. Posiblemente, en aquellos municipios menores de 500 habitantes con archivos municipales escasamente digitalizados dar respuesta a solicitudes con este volumen de información implique paralizar o entorpecer gravemente la gestión municipal, pero no parece que necesariamente haya de ser así en municipios como el de Carcastillo que han de disponer de archivos plenamente digitalizados. En efecto, nueve años después de la entrada en vigor de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en las que se establece que todas las Administraciones Públicas españolas están obligadas a producir y a gestionar la totalidad de su documentación administrativa en soporte digital, el Ayuntamiento de Carcastillo 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 el archivo digital, que debe estar dotado con los requisitos tecnológicos y funcionales que prevé la Orden Foral 18/2021, de 24 de mayo, unos expedientes o documentos suficientemente identificados sin que ello suponga una total 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).

Ha de insistirse en que el entorpecimiento ha de ser grave, esto es, ha de dificultar gravemente la atención a los servicios y actividades propias de la Administración de que se trate.

Pues bien, atendiendo a estos parámetros, el Consejo de Transparencia de Navarra no considera que cargar al Ayuntamiento de Carcastillo con la tarea de recopilar los “avisos” de pago de las parcelas comunales de cultivo desde el año 2016 hasta el 2023 de todos y cada uno de los adjudicatarios -el número de unidades familiares adjudicatarias de aprovechamientos de terrenos comunales de cultivo entendemos que no será grande sino más bien reducido- sea una tarea, por la dedicación de tiempo y recursos, de tal magnitud que paralice los servicios municipales con el consiguiente perjuicio a los vecinos del municipio y al servicio público. En criterio de este Consejo, esa búsqueda y recopilación de información no incurre en costos económicos y de tiempo desproporcionados, y no consideramos que se trate de una petición abstracta o genérica de documentos pues la información solicitada está suficientemente identificada, y que sea de un volumen considerable por referirse a un periodo de ocho años no es por sí solo óbice para denegar el acceso.

En definitiva, a criterio de este Consejo, el derecho de acceso a información pública ejercido por el reclamante no puede tildarse de abusivo cualitativa y cuantitativamente en cuanto su satisfacción perturbaría gravemente el funcionamiento del servicio público municipal.

**Quinto.** El acceso a la información de los nombres de las personas físicas adjudicatarias de las parcelas comunales de cultivo es posible en este caso ya que el artículo 32.3 de la LFTN establece que 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 y con su comunicación no se aprecie perjuicio relevante para el interés de los afectados. Hecha la ponderación por este Consejo no parece que el conocimiento de la persona titular de la unidad familiar adjudicataria produzca un perjuicio relevante para los intereses de la persona o de la unidad familiar.

Por el contrario, los datos bancarios aportados por las unidades familiares adjudicatarias en el abono del canon de adjudicación son datos confidenciales protegidos por el derecho a la intimidad, por lo que no deben facilitarse al solicitante sin el consentimiento de los afectados. En consecuencia, deberá hacerse una previa disociación de datos con el borrado o supresión de los datos bancarios aportados por los adjudicatarios y que consten en la información en poder del Ayuntamiento.

**Sexto.** Finalmente, ha de recordarse al Ayuntamiento que la LFTN reconoce el derecho de acceso a la información pública existente a todas las personas, de manera que el solicitante puede expresar, si así lo desea, el interés que le mueve para solicitar la información, pero en ningún caso puede exigirse que acredite un interés legítimo en el asunto (STS 1547/2017, de 16 de octubre). La no exigencia de un interés legítimo es uno de los avances notables en la regulación procedimental introducido en la legislación de transparencia con el objetivo de facilitar a la ciudadanía el acceso a la información pública.

En su virtud, siendo ponente don Juan Luis Beltrán Aguirre, el Consejo de Transparencia de Navarra, previa deliberación, por mayoría, 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.** Inadmitir la reclamación formulada por don XXXXXX frente al Ayuntamiento de Carcastillo en lo que respecta a su solicitud de que proceda a la suspensión inmediata de la actual adjudicación de parcelas comunales de cultivo, abriendo un nuevo plazo de presentación de solicitudes de aprovechamientos vecinales en sus tres modalidades de adjudicación.

**2º.** Estimar la reclamación formulada por don XXXXXX frente al Ayuntamiento de Carcastillo por no haberle entregado la información que había solicitado relativa a los avisos de pago de las parcelas comunales desde el año 2016 hasta el 2023.

**3º.** Dar traslado de este acuerdo al Ayuntamiento de Carcastillo para que en el plazo de diez días hábiles proceda a facilitar la información al reclamante en los términos expresados en el fundamento quinto y, en su 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.

4º. Notificar este acuerdo a don XXXXXX.

5º. 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.

6º. 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

**Voto particular que formula la vocal, doña Berta Enrique Cornago, respecto al Acuerdo AR 15/2024, de 22 de abril, por el que se resuelve la reclamación formulada ante el Ayuntamiento de Carcastillo**

En relación con la solicitud de los avisos de pago de las parcelas comunales desde el 2016 hasta el 2023, con sus comprobantes bancarios de todos y cada uno de los adjudicatarios, sean o no beneficiarios a día de hoy de parcelas comunales de cultivo,

Dado que se refiere a datos de personas físicas no meramente identificativos, en cuanto la información solicitada incluye la lista de los beneficiarios en todo el periodo determinado de parcelas comunales, información que incluye datos de carácter sensible como son el número de personas que componen la unidad familiar y datos referentes a la renta de las personas, al ser éstas un criterio determinante para la adjudicación, al efectuar la ponderación prevista en el artículo 32.4 resulta que debe prevalecer el derecho a la intimidad de los beneficiarios por encima del interés público en la divulgación de los mismos.

Por otro lado, dado que lo que se quiere saber es precisamente la identidad de los beneficiarios, para cumplir su fin no puede dissociarse ni anonimarse los datos referentes al nombre y apellidos del titular del aprovechamiento.

Además, en cumplimiento de las normas de adjudicación de las parcelas comunales, las exigencias de publicidad y transparencia habrían sido ya satisfechas con las publicaciones temporales que resultan de las mismas.

Además de lo anterior, debe tenerse en cuenta que la información solicitada se refiere a un ingreso de carácter público, previsto en el artículo 5 de la Ley Foral de Haciendas Locales. Es cierto que no es un tributo pero su similitud llevaría también a entender de aplicación la Ley Foral General Tributaria respecto a la información sobre personas morosas con hacienda.

Con la solicitud de información se quiere saber qué beneficiarios y adjudicatarios han satisfecho este ingreso, no sólo los titulares actuales sino desde el 2016, es decir si están al corriente de sus obligaciones de carácter económico con el ayuntamiento. Pues bien, esta información es también de carácter sensible y considero que afectaría también a la intimidad de las personas. Dado al periodo que se remonta podría tratarse incluso de deudas prescritas.

Por todo lo cual entiendo que procede desestimar la solicitud de información en los términos planteados.