

Reclamación 05/2021

ACUERDO AR 18/2021, de 12 abril, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante el Ayuntamiento de Cortes de Navarra.

Antecedentes de hecho.

1. Con fecha 25 de febrero de 2021 se presenta vía telemática en el Registro General Electrónico escrito dirigido al Consejo de Transparencia escrito firmado por don XXXXXX por el que se presentaba reclamación frente a las resoluciones dictadas en el expediente 48/2020, por la Alcaldía del Ayuntamiento de Cortes.

2. Examinado el escrito, el Consejo de Transparencia de Navarra procedió a tramitar la reclamación de don XXXXXX conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Foral 5/2018 de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno.

3. De conformidad con el artículo 121.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, aplicable supletoriamente a la tramitación de la reclamación referida, el 3 de marzo de 2021, la Secretaria del Consejo de Transparencia de Navarra, por orden de su Presidente, puso en conocimiento de la Entidad Local la reclamación presentada, para que el plazo de 10 días hábiles formulara y remitiera a la dirección electrónica del Consejo de Transparencia de Navarra, el expediente administrativo, informe y las alegaciones que se considerasen oportunas.

4. Con fecha 25 de marzo de 2021 queda la documentación recibida del Ayuntamiento a disposición de la ponente designada. Dicha documentación consiste en:

a) Expediente electrónico completo de la solicitud de información pública expediente 48/2021 del Ayuntamiento de Cortes que contiene los siguientes documentos:

1. Solicitud Facturas Electricistas 16-01-21
2. Instancia firmada-2021
3. Recibo-2021-E-RE-22
4. Providencia de alcaldía
5. Copia del libro Mayor de terceros contables: 2019
6. Copia del libro Mayor de terceros contables 2020
7. Copia del libro Mayor de terceros contables 2019
8. Copia del libro Mayor de terceros contables Mayor 2020
9. Copia del libro Mayor de terceros contables 2021
10. Informe secretaría
11. RESOLUCION DE ALCALDIA 2021-0044 [Resolución alcaldía]

Notificación a los interesados y terceros afectados

12. Minuta-2021-S-RE-109
13. Justificante de Recepción en Sede electrónica 2021-S-RE-109
14. Solicitud Facturas Electricistas 17-02-21
15. Instancia firmada-2021-E-RE-104
16. Recibo-2021-E-RE-104
17. Solicitud Facturas Electricistas 23-02-21
18. Instancia firmada-2021-E-RE-119

19. Recibo-2021-E-RE-119
20. RESOLUCION DE ALCALDIA 2021-0060 [Resolución inadmisión]
21. Notificación a los interesados y terceros afectados Minuta-2021-S-RE-127
22. Justificante de Recepción en Sede electrónica 2021-S-RE-127
23. Petición de expediente e informe del Consejo de Transparencia
24. Recibo-2021-E-RC-212
25. Ficha de tercero a 12/03/2021
26. Comunicación al Consejo de Transparencia sobre reclamación 05_2021
27. Alegaciones a la reclamación 5/2021 del Consejo de Transparencia
 - b) Traslado al Consejo de Transparencia de Navarra de informe de alegaciones del Ayuntamiento de Cortes de fecha 3 de marzo de 2021.

Fundamentos de derecho.

Primero. 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, emanadas, entre otros, de los ayuntamientos de Navarra (artículo 64).

Segundo Formula la reclamación el ciudadano frente a la actuación del Ayuntamiento entendiendo que la entidad local no ha puesto a su disposición toda la documentación solicitada.

La solicitud de acceso a la información pública fue presentada mediante escrito de fecha 16 de enero de 2021 por el que concretamente solicitaba *“acceso a todas las facturas recibidas en este ayuntamiento los años 2019 y 2020 de los electricistas, sean de alumbrado público o cualquier otro servicio. Facturas de don YYYYYY años 2019 y 2020. Facturas de ZZZZZZ años 2019 y 2020. Se solicitaba también una relación con las facturas en la que conste su estado, fecha de liquidación/ pago o fecha pendiente de liquidación/pago”*.

Con fecha 17 de febrero de 2021 en este mismo expediente, el solicitante presenta escrito por el que pone de manifiesto que ha recibido una relación de facturas (Mayor de Tercero Contables), pero no ha recibido el total de la documentación solicitada.

Con fecha 23 de febrero de 2021 se presenta nuevo escrito en el expediente por el que reitera la solicitud inicial ante la constatación de que no ha recibido parte de la información solicitada.

Por su parte el Ayuntamiento ha dictado en el expediente 48/2021 dos resoluciones:

1. Resolución de Alcaldía 2021-0044 de fecha 17 de febrero de 2021 En dicha resolución se resuelve *“permitir a don XXXXXX el acceso a la información solicitada relativa a las facturas de los electricistas YYYYYY y ZZZZZZ de los años 2019 y 2020, relación de las mismas con su indicación de fecha de pago /pte Pago mediante entrega del libro mayor de estas personas que ha facilitado la interventora del Ayuntamiento de Cortes”*

2. Resolución de Alcaldía 2021-0060 de fecha 24 de febrero inadmitiendo las solicitudes presentadas por el solicitante *“al tratarse de solicitudes reiterativas la petición de acceso recibida los días 17 y 23 de febrero”*

En el informe de alegaciones remitido al Consejo de Transparencia de Navarra, emitido por la entidad local en fecha 8 de marzo de 2021, la entidad

local afirma que la reclamación debe ser inadmitida por considerar concurre la causa de inadmisión recogida en el artículo 37 d) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, afirmando que las solicitudes de fecha 17 de febrero de 2021 y 23 de febrero de 2021 son abusivas *“por su carácter manifiestamente irrazonable, repetitivo o por conllevar un desmedido abuso del derecho”*.

Razona el Ayuntamiento su afirmación en los siguientes términos:

“En el presente caso se le entrega al interesado el libro mayor de los años 2019 y 2020 de los electricistas YYYYYY y ZZZZZZ de los años 2019 y 2020. En estos libros mayores que puede ver el Consejo de Transparencia en el expediente se encuentran el contenido e importe completo de cada factura y se indica su fecha de pago. Es decir, está toda la información solicitada que puede tener una factura.

El buscar todas las facturas una por una de cada electricista durante dos años genera esta Administración destinar el personal y su tiempo a buscar una información que ya existe en el libro mayor y paraliza los servicios de intervención y de oficinas. En relación con los documentos contables de pago es todavía más gravoso ya que estos documentos están en papel en diferentes cajas archivadas que supone ir documento por documento y caja por caja para localizarlos, hacer copias y volverlos a dejar en cada caja, información que también se encuentra en el libro mayor que ya ha sido facilitada al interesado

Por estos motivos se considera por esta parte que hay una intención del interesado de colapsar los servicios administrativos al solicitar y reiterar una información que ya tiene y que se encuentra en el libro mayor. No tendrá exactamente todas las facturas y todos los documentos contables físicamente, pero si la información de todas las facturas y pagos que están en el libro mayor. El derecho de acceso se tiene que compatibilizar con el servicio público que presta un Ayuntamiento a todos los vecinos y no puede suponer un perjuicio al servicio público en el caso de solicitudes abusivas. El abuso de derecho es todavía más evidente si el Consejo de Transparencia ve la ficha de tercero de XXXXXX actualizada en el día de hoy donde puede ver la cantidad de solicitudes

de derecho de acceso y de expedientes de derecho de acceso abiertos que tiene esta persona que supone la paralización de los servicios municipales en un Ayuntamiento con pocos recursos como el de Cortes“

De la lectura de lo anterior, puede afirmarse que el Ayuntamiento está solicitando la inadmisión de esta reclamación por el Consejo de Transparencia de Navarra por concurrencia de la causa recogida en el artículo 37 d) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, alegando por una parte que la solicitud es reiterativa; por otra, que implica un abuso de derecho por parte del reclamante.

Partimos en primer lugar de la delimitación del objeto de este recurso, que debe centrarse en la solicitud inicial y principal de acceso principal que consta en el expediente y que es la presentada con fecha 16 de enero de 2021. Esa solicitud no es inadmitida por el Ayuntamiento, ni por reiterativa, ni por concurrir abuso de derecho, sino que es estimada por el Ayuntamiento mediante la Resolución de Alcaldía 2021-0044, poniendo a disposición del ciudadano una determinada información, cuya suficiencia cuantitativa y cualitativa para entender atendida la solicitud de acceso, será analizada más adelante.

Por ello, es decir, porque la propia administración ha admitido e incluso estimado la solicitud del acceso de fecha 16 de enero de 2021, no es posible en sede de reclamación ante el Consejo de Transparencia de Navarra inadmitir la solicitud de acceso. La administración no puede en sede de recurso alegar causa de inadmisión contra una solicitud que ella misma ha estimado admisible y procedente. Esto es así por una parte, porque, realizar lo contrario sería actuación contraria a los propios actos de la administración alegante, y por otra parte porque no es posible alegar concurrencia de causas de inadmisión, por primera vez y en sede de recurso (Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 6, confirmada en apelación por la de la Sentencia de la Audiencia Nacional 432/2016, de 7 de noviembre, y Sentencia 116/2016, de 3 de octubre del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 2, doctrina jurisprudencial que es seguida por el Consejo de Transparencia de Navarra, vid. resoluciones AR 11/2018 Consejo

de Transparencia de Navarra y AR 15/2018 Consejo de Transparencia de Navarra).

En relación con las otras solicitudes que constan en el expediente, hay que observar que no son nuevas solicitudes, sino peticiones a la administración de que, dado que ha estimado la solicitud de acceso, cumpla con lo estimado y entregue la documentación completa solicitada.

La primera de las solicitudes (17 de febrero de 2021) se presenta el mismo día que se recibe la Resolución estimando la solicitud de acceso solicitado con fecha 16 de febrero. En dicha solicitud el ciudadano hace referencia a la Resolución de Alcaldía que le concedía el acceso y de hecho afirma que ha recibido una documentación, pero *“no toda la documentación solicitada”*. Por lo tanto, esta solicitud no es una solicitud nueva reiterativa de la anterior, sino la solicitud al ayuntamiento de cumplimiento de la resolución que él mismo ha emitido. No puede valorarse esta solicitud como una nueva solicitud, porque ni el ciudadano así la presenta, ni de su contenido se puede así afirmar, ni siquiera ha sido así calificada por el Ayuntamiento, que a su recepción no abre nuevo expediente, sino que la une al ya abierto el 16 de enero de 2021 (exp. 48/2021).

En el mismo sentido cabe calificar la solicitud presentada el día 23 de febrero 2021. El ciudadano vuelve a reclamar ante el Ayuntamiento *“Por 3ª vez /.../ toda la documentación solicitada”* pero basándose en la solicitud principal, en la estimación de ésta por el Ayuntamiento y en la documentación presentada que afirma el ciudadano que no es toda la solicitada por él con fecha 16 de enero de 2021.

El ayuntamiento inadmite estas dos últimas “solicitudes” por Resolución de Alcaldía 2021-0060 de fecha 24 de febrero, calificándolas como nuevas solicitudes y entendiendo que concurre la causa de inadmisión de solicitudes reiteradas. No se incluye en segunda resolución de inadmisión alusión alguna a la concurrencia de abuso de derecho en los términos luego informados por el Ayuntamiento.

Determina el artículo 37 d) la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que se

inadmitirán las solicitudes que *“se consideren abusivas, por su carácter manifiestamente irrazonable, repetitivo o por conllevar un desmedido abuso del derecho”*. Atiende esta causa, desde el punto de vista material a la consideración de que los derechos subjetivos no son absolutos y a la prohibición del abuso en el ejercicio de los derechos.

No es lo mismo que una solicitud sea abusiva por repetitiva, o abusiva por desmedida o irrazonable.

Así podemos afirmar siguiendo el Criterio interpretativo 3/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que una solicitud es manifiestamente repetitiva cuando *“coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada”* ya sea por concurrir una causa de inadmisión o por aplicación de alguno de los límites al derecho de acceso recogidos en el artículo 31 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En estos casos, para que la solicitud pueda ser calificada como reiterativa, deberá la resolución de la solicitud anterior *“haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de reclamación o recurso contencioso-administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente”*.

Atendiendo a estos parámetros, las solicitudes de fecha 17 de febrero y de 23 de febrero no pueden calificarse como reiterativas porque, ni son nuevas solicitudes, ni su texto es coincidente con la inicial, ni la principal o primera solicitud de la que todas las demás derivan ha sido rechazada, y tampoco la resolución emitida en relación con la misma ha adquirido firmeza.

Así mismo, puede calificarse como reiterativa la solicitud que *“coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los*

datos en su momento ofrecidos". Tampoco corresponde el caso ahora analizado a este supuesto, porque, aunque se ha admitido a trámite la inicial solicitud e incluso estimado y ofrecido cierta información, lo cierto es que, como a continuación se razona, el ayuntamiento no ha puesto a disposición del ciudadano toda la información requerida, y ello sin que haya habido una estimación parcial y una motivación sobre la no puesta a disposición de toda la información.

Si realmente atendemos a lo que en estas solicitudes de fecha 17 y 23 de febrero 2021 afirma el ciudadano, llegamos a la clara conclusión de que no se trata de nuevas solicitudes de acceso a los mismos documentos realizadas por la misma persona, sino solicitudes realizadas en el seno de un mismo expediente 48/2021 por las que el ciudadano lo que está requiriendo de la administración es que, dado que se ha concedido por la administración el acceso a la información solicitado, se le entreguen todos documentos que se han solicitado y no los que la administración considera como adecuados o suficientes, mucho menos, como ocurre en este caso, sin motivación alguna que justifique la razón por la que se entrega esa documentación y no toda la solicitada por el ciudadano. Verdaderamente, no puede afirmarse que se haya puesto a disposición del ciudadano toda la información solicitada, sino tan solo la que la administración ha entendido procedente, sin existir justificación o motivación de tal restricción y elección por parte de la administración actuante en su resolución de concesión de acceso (Resolución de Alcaldía 2021-0044).

Y es que, según podemos concluir, la administración pretende en trámite de recurso, que se inadmita una solicitud de acceso que ella misma admitió y estimó, justificando tal actuación en la concurrencia de un abuso de derecho que tampoco fue en su momento causa concreta de una inadmisión decretada, pues las consideraciones afirmadas por la administración en su informe de alegaciones acerca de lo presuntamente abusivo del actuar del ciudadano *"interesado en colapsar los servicios administrativos"* o la *"dificultad para poder buscar la información"* y lo *"gravoso"* que para los servicios del ayuntamiento esto podría ser, aparecen ahora y por primera vez en el expediente en trámite de alegaciones a recurso.

Respecto al carácter abusivo de la petición de información, debe relacionarse esta causa con la ausencia de justificación de lo solicitado en la finalidad de la Ley. El ejercicio abusivo debe valorarse en sentido cualitativo y no en sentido cuantitativo; es decir, el hecho de que una persona presente muchas solicitudes no supone un ejercicio abusivo. Así con carácter general podremos valorar una solicitud como abusiva *cuando “pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 Código Civil”*. Por ejemplo, nos encontramos típicamente ante este abuso *“cuando la atención de la solicitud de acceso requiera un tratamiento o una actividad que obligue 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”* (vid. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Criterio interpretativo 3/2016).

Pues bien, ni siquiera desde esta perspectiva podemos admitir la concurrencia de la mencionada causa, ya no solo porque procesalmente no fue utilizada en tiempo, sino, sobre todo, porque desde el punto de vista material no parece que las labores necesarias para correcta puesta a disposición de toda la información solicitada, sean de tal complejidad y laboriosidad como para causar tal descalabro en la gestión de la entidad local, tal y como queda acreditado por el análisis de las características de la información solicitada que es realizado de forma separada en el siguiente considerando.

Tercero. La Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tiene por objeto regular y, sobre todo, garantizar el derecho que todas las personas tienen a acceder a la información pública en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española (artículo 1).

El artículo 30.1 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, hace titulares del derecho de acceso a la información pública y, por ende, habilita a reclamar, a *“cualquier persona, física o jurídica, pública o privada”*.

A estos efectos, se entiende por información pública aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, generada por las Administraciones Públicas y Entidades a las que se refiere la Ley Foral o que estas posean (artículo 4.c).

El ciudadano solicitó acceso a la siguiente documentación:

“Todas las facturas recibidas en este ayuntamiento los años 2019 y 2020 de los electricistas, sean del alumbrado público o de cualquier otro servicio. Facturas de YYYYYYY años 2019 y 2020. Facturas de ZZZZZZ años 2019 y 2020. También una relación con las facturas recibidas y que conste su estado fecha de liquidación/pago o fecha pendiente de liquidación/ pago”.

El Ayuntamiento resolvió en los siguientes términos

“Permitir a don XXXXXX el acceso a la información solicitada relativa a las facturas de los electricistas YYYYYYY y ZZZZZZ de los años, relación de las mismas con su indicación de fecha de pago/pet. Pago mediante la entrega del libro mayor de estas personas que ha facilitado la interventora del Ayuntamiento”

Se entrega con esta resolución copia de los apuntes correspondientes al año 2019 y 2020 de las cuentas del Libro Mayor correspondientes a cada uno de los electricistas. En esas cuentas del Libro Mayor, se especifican las obligaciones correspondientes a cada año asumidas por el Ayuntamiento con cada uno de los mencionados electricistas, fecha, concepto, cargos, abonos, obligaciones totales y saldos.

Esta información es parte de la información solicitada por el ciudadano, pero no toda la información solicitada por el ciudadano, ya que no se han entregado las facturas *“recibidas en este ayuntamiento los años 2019 y 2020 de los electricistas, sean del alumbrado público o de cualquier otro servicio. Facturas de YYYYYYY años 2019 y 2020. Facturas de ZZZZZZ años 2019 y 2020”.*

Por lo tanto, el ayuntamiento, aunque ha entregado parte de la información solicitada, no ha atendido a la solicitud de acceso a la información en todo su contenido y extensión.

Los pagos realizados por el Ayuntamiento a estos dos terceros, conforme se puede observar en la descripción y partidas de las cuentas del Libro Mayor entregadas, se realizan en concepto de prestaciones de trabajos de electricidad que, en su necesaria calificación como contrato administrativo, tienen que fundamentarse en procedimientos y actos administrativos realizados conforme a la legalidad recogida en la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril de Contratos Públicos.

Conforme a la documentación entregada se observa que los apuntes del año 2019 relativos a ZZZZZZ se corresponden con una sola actuación en concepto de conservación del alumbrado y que da lugar al reconocimiento de un total anual de obligación de pago a su favor de 1148,90 euros. Los apuntes correspondientes a este mismo tercero en el ejercicio presupuestario 2020 se corresponden con tres actuaciones en concepto de conservación de alumbrado y dan lugar a un total anual de obligaciones reconocidas a favor del tercero de 1870,75 euros. En el caso del tercero YYYYYY el total de obligaciones reconocidas en el año 2019 asciende a un total de 56639,09 euros, en diferentes conceptos/partidas (conservación alumbrado, conservación castillo, conservación y mantenimiento inmuebles, conservación parque, organización festejos...). Los apuntes correspondientes de este mismo tercero en el ejercicio presupuestario 2020 se corresponden con tres actuaciones y dan lugar a un total anual de obligaciones reconocidas a favor del tercero de 4504,38 euros. Todos los apuntes contienen la identificación de los trabajos realizados.

Consecuentemente, de lo anterior puede deducirse que la documentación solicitada es información pública generada en el ámbito de la contratación administrativa y que, como tal, debe obrar en poder del ayuntamiento con sus correspondientes expedientes.

Alega en trámite de recurso el ayuntamiento interesando la denegación de lo requerido que *“en lo entregado está toda la información solicitada que puede tener una factura”* y que *“buscar todas las facturas una por una de cada*

electricista durante dos años genera a esta Administración destinar el personal y su tiempo a buscar una información que existe en el libro mayor y paraliza los servicios de intervención y de oficinas...”.

Conforme a lo previsto en el artículo 8 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público, toda factura presentada ante una entidad local, ya sea en formato electrónico o en formato papel, deberá ser objeto de anotación en el Registro Contable de Facturas. Este registro Contable de Facturas debe estar interrelacionado e integrado con el sistema de información contable. Por su parte conforme a lo previsto en el artículo 5 y artículo 6 de la Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del Registro Contable de Facturas de las entidades del ámbito de aplicación de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, la recepción de una factura ya sea en papel o en formato electrónico implica la generación de un apunte en el Registro Contable de cada factura recibida que contiene información relativa a la fecha de expedición de la factura, fecha de presentación en el registro, número, serie, importe, unidad monetaria de pago, y código de los órganos competentes de la tramitación de la factura, así como del órgano o unidad administrativa que tenga atribuida la función de contabilidad. Una vez realizado el apunte, las facturas son puestas a disposición de los correspondientes órganos competentes para su tramitación, de acuerdo con la identificación de esos órganos o unidades que figure en la propia factura, a efectos de tramitar, si procede, el procedimiento de conformidad con la entrega del bien o la prestación del servicio realizada por quien expidió la factura y proceder al resto de actuaciones relativas al expediente de reconocimiento de la obligación.

De todo lo anterior se deduce que toda factura presentada ante el ayuntamiento debe estar adecuadamente registrada, identificada, relacionada con cada anotación contable y perfectamente localizable, ya sea en el órgano o unidad encargado de su tramitación o el responsable de cada contratación pública de la que derive la prestación y obligación de pago, ya sea en papel o digitalizada, y mucho más si alguna de ellas fuera factura electrónica. El

Ayuntamiento de Cortes, según se expresa en su página web, “*dispone de sistemas de información, y utiliza una plataforma tecnológica que está certificada en el NIVEL ALTO del Esquema Nacional de Seguridad*” y tiene habilitada la posibilidad de presentación por los proveedores de las facturas electrónicas, e incluso, en su sede electrónica, tiene el servicio de “*Carpeta del ciudadano*” desde la que se ofrece la posibilidad de que cada proveedor pueda acceder al listado e identificación de todas las facturas presentadas al ayuntamiento.

Consecuentemente, acceder a la solicitud de información en los términos interesados por el solicitante en relación con la entrega de las facturas justificativas de los pagos en relación con ambos terceros, no parece que pueda suponer, en la actualidad y con las facilidades y rapidez que implica la administración electrónica, un trabajo de tal magnitud y complejidad capaz de paralizar los servicios del ayuntamiento de Cortes de Navarra.

Por otra parte, tampoco es cierto que esta solicitud de información concretada por el ciudadano en el *acceso a las facturas* se satisfaga con la entrega del Libro Mayor. Las facturas representan la documentación justificativa de los apuntes contables y la comprobación de su existencia es esencial para la verificación y confirmación de veracidad de la información contable y conocimiento de la realidad de las prestaciones efectuadas, de las obligaciones reconocidas y de los pagos efectuados. El acceso al apunte contable de la factura es diferente que el acceso al documento justificativo de ese apunte contable que representa la factura. La transparencia y rendición de cuentas debida a la ciudadanía justifica el acceso a aquellos documentos generados por las administraciones públicas que motivan disposiciones de los fondos públicos.

Cuarto. La factura se configura como un documento mercantil representativo de la existencia de una transacción comercial. Suele recoger diversas menciones como el lugar y fecha de emisión, numeración de facturación del emisor, datos identificativos de ambos, descripción de la operación u operaciones, impuestos aplicables ...

El acceso de la ciudadanía a la documentación derivada de cualquier tipo de relación contractual de la administración entra dentro del concepto del

derecho de acceso a la información pública, porque es una forma de someter la acción de los responsables públicos al escrutinio de los ciudadanos que, de esta forma, pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan y cómo se manejan los fondos públicos. Las facturas de los terceros proveedores (en este caso por prestaciones relacionadas con trabajos de electricidad) son documentos relacionados con esas relaciones contractuales que, como tales habrán tenido que ser objeto de los actos de publicidad y de transparencia activa determinados en la normativa aplicable.

Pero, además, conforme se recoge en el artículo 2 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril de contratos públicos, toda la actividad de contratación de las administraciones públicas está sometida al principio de transparencia e integridad. A la hora de determinar el acceso a la documentación generada por un expediente de contratación podemos diferenciar las distintas fases de éste: la preparación, adjudicación, formalización y la ejecución, y en todas ellas será de aplicación este principio. Las normas sobre transparencia, en virtud del derecho constitucional de control de la actividad pública y de petición de rendición de cuentas a aquellos que toman decisiones que les afectan, habilitan a los ciudadanos para efectuar el control sobre la contratación del sector público en cualquiera de sus fases, incluida la fase de ejecución.

En el caso de las facturas, entendidas como documentos de carácter mercantil que indican una prestación de un bien o servicio y, además, incluyen toda la información de la operación, estamos ante información que pudiera contener algún tipo de información cuya entrega al ciudadano, por una parte, pudiera ser susceptible de causar daño sobre intereses económicos o comerciales de los acreedores y por otra, pudiera contener datos personales de personas físicas (vid. artículo 31 f) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y art. 32 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, respectivamente).

En el presente caso, no existe constancia de la posibilidad de que mediante la entrega de las facturas pueda existir un daño real sobre los intereses económicos y comerciales de los proveedores (por ejemplo, supuestos de Know

How o procedimientos reflejados en la factura sujetos a confidencialidad...); caso de su existencia se debería restringir el conocimiento del solicitante a aquella parte afectada. Para la valoración de la concurrencia de este límite se deberá estar a lo determinado en los contratos formalizados.

Respecto de los datos personales, hay que tener en cuenta que no forman parte de estos, los datos de las empresas o personas jurídicas, y que conforme a lo previsto en el artículo 32 1. de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, *“cuando la información solicitada contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública /.../ el órgano competente concederá el acceso a la información”*.

A este respecto hay que tener en cuenta que los datos identificativos del proveedor, siendo a su vez contratista –como adjudicatario que es – han tenido que ser objeto de publicidad activa, incluso en el caso de contratos menores. Ahora bien, también es los cierto que en las facturas podrían aparecer datos personales protegidos (DNI, firma...). Afirma la sentencia 39/2017 de 22 de marzo de 2017, del juzgado central de lo contencioso administrativo número 11, dictada en el PO 50/2016 *“En el presente caso, en el que el contrato objeto de solicitud supone el uso de fondos públicos, el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, así como el derecho a la intimidad de los intervinientes en el contrato no puede prevalecer sobre el interés público en la divulgación de la información (...)”*. Es decir, esta sentencia afirma la prevalencia del derecho a la información y rendición de cuentas en el caso de acceso a la información derivada de prestaciones realizadas con base en la contratación pública. No obstante, lo cierto es que la documentación solicitada en el caso que ahora analizamos puede ser entregada anonimizada, es decir, eliminando, los datos personales que no sean los meramente identificativos del contratista proveedor.

En conclusión, el recurso debe estimarse declarando que procede la entrega al solicitante de la documentación pendiente de recibir, identificada como la siguiente:

-Facturas recibidas en el ayuntamiento los años 2019 y 2020 por los electricistas, sean de alumbrado público o cualquier otro servicio.

-Facturas de YYYYYYY años 2019 y 2020

-Facturas de ZZZZZZ años 2019 y 2020

Esta documentación deberá entregarse eliminando de la misma los datos de carácter personal que no sean los meramente identificativos del contratista. Por otra parte, se podrá restringir el conocimiento de determinadas partes o menciones en el caso de que conforme a los contratos administrativos de los que derivan las relaciones, existan menciones que pudieran aparecer en estos documentos y que los contratistas hayan designado previamente y en el contrato formalizado como confidenciales. Caso de su concurrencia deberá justificarse y motivarse por la administración actuante esta restricción con base en los contratos formalizados.

En su virtud, siendo ponente doña Gemma Angélica Sánchez Lerma, el Consejo de Transparencia de Navarra, previa deliberación, y 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. Estimar la reclamación formulada por don XXXXXX

2º. Dar traslado de este acuerdo al Ayuntamiento de Cortes para que en el plazo de diez días hábiles proceda a facilitar la siguiente información al reclamante:

-Facturas recibidas en el ayuntamiento los años 2019 y 2020 por los electricistas, sean de alumbrado público o cualquier otro servicio.

-Facturas de YYYYYYY años 2019 y 2020

-Facturas de ZZZZZZ años 2019 y 2020

Esta documentación deberá entregarse eliminando de la misma los datos de carácter personal que no sean los meramente identificativos del contratista.

Caso de que estos documentos se incluyan menciones sobre las que contractualmente se haya determinado su confidencialidad en la documentación contractual, podrá restringirse el acceso a dichas menciones. Se motivará y justificará esta restricción en el traslado.

En todo caso, se deberá remitir 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