

Reclamación 31/2022

ACUERDO AR 33/2022, de 23 de mayo, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante el Ayuntamiento de Puente la Reina-Garés.

Antecedentes de hecho.

1. El 6 de abril 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 Puente la Reina-Garés por no haberle entregado la información que había solicitado el 9 de febrero de 2022, relativa a la relación completa de cuantas licencias de obras haya concedido el Ayuntamiento respecto a modificación de carpintería exterior (puertas, ventanas, celosías, etc.) en edificios ubicados en la calle Mayor, Crucifijo, San Pedro (en este caso antes de la modificación del PEPRÍ que pudiera amparar determinadas actuaciones), con mención de su ubicación, materiales a sustituir y nuevo, elementos afectados, presupuesto y posibles condiciones impuestas en las licencias, todo ello en el periodo desde la fecha de aprobación del PEPRÍ hasta nuestros días.

2. El 11 de abril de 2022, la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra trasladó la reclamación al Ayuntamiento de Puente la Reina-Garés, solicitando que, en el plazo máximo de diez días hábiles, remitiera el expediente administrativo y el informe de alegaciones que estimase oportuno.

3. El 28 de abril de 2022, se recibió en el Consejo de Transparencia de Navarra, por correo electrónico, correspondiente al asunto objeto de la reclamación. El informe del Alcalde de Puente la Reina-Garés manifiesta lo siguiente:

“Que, en virtud del presente escrito, formulo alegaciones con relación a solicitud de documentación de don XXXXXX relativa a “relación completa de cuantas licencias... respecto a modificación de carpintería exterior... en edificios ubicados en...., con mención de su

ubicación.... En el período desde la fecha de aprobación del PEPRI hasta nuestros días”:

Única.- Entiende esta parte que la solicitud contiene datos (ubicación, materiales a sustituir y nuevo, superficie, presupuesto y posibles condiciones impuestas) que exceden de una solicitud de información pública (exigen investigación y reelaboración).

La solicitud, además, desde la aprobación del PEPRI hasta nuestros días, es prolija y de difícil ejecución (por requerir trabajos extensos).

Igualmente el objeto (reforma de carpintería exterior) exige un trabajo de investigación del ayuntamiento que excede del ámbito de la solicitud. Entiende esta parte, por lo tanto, que procede acotar y concretar la solicitud. Por ejemplo, se podría solicitar la relación de licencias de obras en general y posteriormente el propio interesado solicitar el acceso a las que le resulten de interés.

Por lo expuesto,

SUPLICO AL CONSEJO DE TRANSPARENCIA que habiendo por presentado el presente escrito se sirva admitirlo y acuerde archivar la reclamación.”

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 Puente la Reina-Garés.

Segundo. El reclamante había solicitado una relación completa de cuantas licencias de obras haya concedido el Ayuntamiento respecto a la modificación de carpintería exterior (puertas, ventanas, celosías, etc.) en edificios ubicados en la calle Mayor, Crucifijo, San Pedro (en este caso antes de la modificación del PEPRI que pudiera amparar determinadas actuaciones), con mención de su ubicación, materiales a sustituir y nuevo, elementos afectados, presupuesto y posibles condiciones impuestas en las licencias, todo ello en el periodo desde la fecha de aprobación del PEPRI hasta la actualidad.

El Ayuntamiento de Puente la Reina-Garés, que no respondió a la solicitud, en las alegaciones formuladas frente a la reclamación, solicita su archivo invocando dos causas de inadmisión: a) que la solicitud abarca datos (ubicación, materiales a sustituir y nuevo, superficie, presupuesto, etc.), que exceden de una solicitud de información pública (exigen investigación y reelaboración); b) que, además, la búsqueda de esa información desde la aprobación del PEPRI hasta la actualidad, es prolija y de difícil ejecución por requerir trabajos extensos.

Tercero. Una interpretación inicial del CTBG avalada por una sentencia de la Audiencia Nacional, exigía que, para poder ser valorada una causa de inadmisión en sede de reclamación, previamente debía haber sido argumentada frente al solicitante de información en el momento de la resolución de esa solicitud de información, por lo que la tramitación de la reclamación no era el momento procedimental oportuno para invocarla por primera vez, pero a partir de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de febrero de 2017, que cambió el criterio, se considera que los órganos garantes de la transparencia tienen plena competencia para analizar y valorar la totalidad de las causas de inadmisión que pueda alegarse por la Administración o Entidad reclamada por primera vez en sede de reclamación. Incluso, el CTBG, a partir del año 2020, entra en la apreciación de oficio de las causas de inadmisión, aunque no hubieran sido aplicadas previamente por la Administración en fase de solicitud ni invocadas en fase de reclamación. En definitiva, no existe óbice alguno para que este Consejo de Transparencia entre a analizar y se pronuncie sobre las causas de

inadmisión alegadas *ex novo* por el Ayuntamiento de Puente la Reina-Garés en las alegaciones a esta reclamación.

Cuarto. La primera causa de inadmisión que invoca el Ayuntamiento es que facilitar toda la información que pidió el ahora reclamante, (ubicación de las obras, materiales a sustituir, nuevos materiales, superficie de la obra a realizar, presupuesto y posibles condiciones impuestas por las licencias) requiere realizar una acción de investigación y de reelaboración de información, por lo que le es de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 37. G) LFTN).

Es indudable que, atendiendo a los contenidos habituales de las licencias municipales de obras, bastantes de los datos requeridos por el solicitante no constan en dichas licencias, figurando en todo caso en los proyectos técnicos que acompañan a las solicitudes de la licencia, por lo que para poder facilitarlos hay que hacer una previa consulta de esos proyectos técnicos y recopilar esos datos respecto de cada licencia concedida. Nótese, además, que el solicitante no pidió copia electrónica o en papel de las licencias concedidas, sino una relación completa de cuantas licencias de obras haya concedido el Ayuntamiento respecto a modificación de carpintería exterior (puertas, ventanas, celosías, etc.) en edificios ubicados en la calle Mayor, Crucifijo, San Pedro (en este caso antes de la modificación del PEPRÍ que pudiera amparar determinadas actuaciones), con mención de su ubicación, materiales a sustituir y nuevo, elementos afectados, presupuesto y posibles condiciones impuestas en las licencias, todo ello en el periodo desde la fecha de aprobación del PEPRÍ hasta nuestros días.

En base al criterio interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre del CTBG, existe ya una doctrina consolidada de los órganos garantes de la transparencia sobre la “acción de reelaboración” avalada por el Tribunal Supremo en Sentencias de 16 de octubre de 2017 y 3 de marzo de 2020. La jurisprudencia existente respecto del concepto jurídico indeterminado “reelaboración” señala que la labor consistente en la simple suma de datos existentes, de recopilación de información de la que ya se dispone no puede ser identificada con reelaboración toda vez que la reelaboración a la que la norma vincula la causa de inadmisión supone someter a un tratamiento previo

la información con que se cuenta para obtener algo diferente de lo que se tiene, que se plasmaría en un informe *ad hoc* ajustado a las peticiones del solicitante. En esta línea, la interpretación más consolidada identifica “reelaboración” con la creación de un nuevo documento, de un informe expresamente elaborado que satisfaga la demanda de información del solicitante.

Cierto que el artículo 37.G) LFTN establece que “*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.*” Pues bien, en criterio de este Consejo, el primer supuesto no concurre pues los Ayuntamientos no tienen informatizados los proyectos técnicos que acompañan a las solicitudes de licencias de obras. La segunda podría concurrir pues se trata de eso, de aglutinar información dispersa en diversos documentos existentes en poder del Ayuntamiento. Ahora bien, es criterio también consolidado que cuando la Administración no disponga de la información en los términos en los que se pide y tenga que construirla a partir de los documentos y contenidos de los que sí dispone, entonces ya no estamos en una mera aglutinación de información dispersa, sino más bien en la reelaboración de información existente. Es decir, la reelaboración se vincula a la necesidad de actuar sobre la información existente para, a partir de ella, construir una nueva a la medida de las pretensiones del solicitante.

En definitiva, el elemento verdaderamente determinante de la existencia de una acción de reelaboración no radica en el hecho de que haya de utilizarse diversas fuentes de información para poder entregar la solicitada, sino que se sitúa en la necesidad de confeccionar, de elaborar la información requerida a partir de la que se tiene, lo que supone, por tanto, actuar sobre lo que se posee para conseguir un resultado diferente y ponerlo a disposición del reclamante (R 28/2019 CTBG).

Lo que solicita el ahora reclamante, en criterio de este Consejo, se acerca mucho más a un estudio, a una investigación, que a una mera aglutinación de información dispersa. Y es que hacer el trabajo de búsqueda, extracción y recopilación de todos los datos solicitados, revisando uno a uno los proyectos técnicos de obras

modificación de carpintería exterior (puertas, ventanas, celosías, etc.) en edificios ubicados en la calle Mayor, Crucifijo, San Pedro (en este caso antes de la modificación del PEPRI que pudiera amparar determinadas actuaciones), con mención de su ubicación, materiales a sustituir y materiales nuevos, elementos afectados, presupuesto y posibles condiciones impuestas en las licencias, todo ello en los último 18 años, para finalmente ordenarlos en un documento, implica, en criterio de este Consejo, “obtener algo diferente de lo que se tiene” (STS de 3 de marzo de 2020), es decir, el Ayuntamiento dispondría de una información sistematizada sobre obras de rehabilitación de carpintería exterior de edificios, que ahora no tiene.

Quinto. Respecto de la segunda causa de inadmisión alegada por el Ayuntamiento, también es doctrina consolidada la necesidad de valorar si la carencia de medios por parte de la Administración no permite que, de forma razonable y proporcionada, se pueda facilitar la información sin realizar un extenso trabajo, un excesivo esfuerzo, para dar respuesta *ad hoc* a lo solicitado sin que perturbe seriamente el funcionamiento de los servicios públicos (R 589/2019 CTBG). De concurrir esta circunstancia debe entenderse que la solicitud es “abusiva” y, en consecuencia, procede inadmitirla.

En este caso, el solicitante pide los datos existentes desde la aprobación del PEPRI hasta la actualidad. Según el vigente PGOU de 2019, el PEPRI, como planeamiento de desarrollo del anterior PGOU de 2000, se aprobó definitivamente en el año 2004. Pues bien, en nuestro caso, como quiera que el Ayuntamiento carece de una herramienta informática adecuada para realizar tal trabajo de investigación, la dificultad que conlleva esa labor se nos muestra bastante evidente, por lo que parece razonable pensar que hacerlo supondría para el Ayuntamiento, atendiendo a los escasos recursos humanos de que dispone, un esfuerzo excesivo, una desmesurada carga, que obstaculizaría el normal funcionamiento de los servicios municipales (R 74/2021 y 76/2021 CTBG).

Sexto. Una vez concretada la información solicitada que procede ser inadmitida por lo razonado en los anteriores fundamentos, continuamos nuestro razonamiento señalando que no es admisible la petición que nos hace el Ayuntamiento de archivar

sin más la reclamación. Y no es admisible porque el ahora reclamante presentó el 9 de febrero de 2022 una solicitud de información que no ha sido respondida por el Ayuntamiento, y el derecho de acceso a la información pública de que es titular en razón de esa petición, cuando menos conlleva el acceso a los textos de todas las licencias de obras de modificación de carpintería exterior (puertas, ventanas, celosías, etc.) en edificios ubicados en la calle Mayor, Crucifijo, San Pedro (en este caso antes de la modificación del PEPRI que pudiera amparar determinadas actuaciones), desde la aprobación del PEPRI hasta la actualidad, previa su anonimización. Y, en criterio de este Consejo, la labor de recopilación de esas licencias y su puesta a disposición del solicitante es una labor que perfectamente pueden realizar los servicios municipales sin que ello suponga un esfuerzo desmedido que perturbe su buen funcionamiento.

Además, conforme a lo establecido por el artículo 41.1 LFTN habría de entenderse que la solicitud, en lo relativo al acceso a los textos anonimizados de las licencias otorgadas, ha sido estimada por silencio administrativo positivo, si bien, en lo que hace al devenir de esta institución del silencio administrativo positivo regulada en alguna legislación de transparencia (junto a Aragón y Navarra también la incorporó Cataluña en su Ley de Transparencia), este Consejo de Transparencia no debe ignorar que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en reciente Sentencia 1163/2022, de 28 de marzo de 2022, en base a la doctrina constitucional recogida en la STC 104/2018, de 4 de octubre, que declaró inconstitucional la determinación sobre el silencio administrativo positivo contenida en la Ley de Transparencia de Aragón, se ha pronunciado en el sentido de que procede aplicar siempre el régimen del silencio administrativo negativo previsto en la legislación básica estatal, desconociendo la norma autonómica. Y este pronunciamiento jurisprudencial es perfectamente trasladable a Navarra.

En cualquier caso, aunque ante la falta de respuesta en plazo fuera de aplicación el silencio administrativo negativo, ello no es óbice para que el Ayuntamiento, **que no está vinculado al sentido desestimatorio del silencio**, dicte una resolución posterior positiva en el sentido de otorgar al solicitante el acceso a los

textos anonimizados de todas las licencias de obras de modificación de carpintería exterior (puertas, ventanas, celosías, etc.) en edificios ubicados en la calle Mayor, Crucifijo, San Pedro (en este caso antes de la modificación del PEPRI que pudiera amparar determinadas actuaciones), otorgadas por el Ayuntamiento desde la aprobación del PEPRI hasta la actualidad, y, si lo solicita, el acceso presencial a los proyectos técnicos que han posibilitado el otorgamiento de las licencias.

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 Inadmitir parcialmente la reclamación formulada por don XXXXXX frente al Ayuntamiento de Puente la Reina-Garés por no haberle entregado la información que había solicitado el 9 de febrero de 2022, relativa a licencias de obras para la reforma de cubiertas de edificios ubicados en el casco histórico de la localidad, en el periodo comprendido entre la aprobación del PEPRI hasta la actualidad, respecto de la información solicitada que se menciona en los fundamentos jurídicos cuarto y quinto de esta resolución.

2º. Estimar parcialmente la reclamación formulada por don XXXXXX frente al Ayuntamiento de Puente la Reina-Garés por no haberle entregado la información que le había solicitado el 9 de febrero de 2022, relativa a licencias de obras de modificación de carpintería exterior (puertas, ventanas, celosías, etc.) en edificios ubicados en la calle Mayor, Crucifijo, San Pedro (en este caso antes de la modificación del PEPRI que pudiera amparar determinadas actuaciones), desde la aprobación del PREPI hasta la actualidad.

3º. Dar traslado de este acuerdo al Ayuntamiento de Puente la Reina-Garés para que en el plazo de diez días hábiles proceda a facilitar la información al reclamante en los términos y con el alcance expresados en el fundamento jurídico sexto de esta resolución, 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.

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**

Consta firma en original

Juan Luis Beltrán Aguirre