

Reclamación 29/2023

ACUERDO AR 34/2023, 27 de noviembre de 2023, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante el Ayuntamiento de Mendaza.

Antecedentes de hecho.

1. El 13 de septiembre de 2023, el Consejo de Transparencia de Navarra recibió un escrito firmado por XXXXXX y YYYYYY, mediante el que formulaba una reclamación frente al Ayuntamiento de Mendaza ante la negativa de ese Ayuntamiento a su solicitud, de 16 de agosto de 2023, de que se les diera vista del proyecto de edificación de nave agrícola levantada en la parcela 183 del polígono 2 del Catastro de Mendaza, parcela que es colindante con la parcela 212 de su propiedad, por considerar que se ha invadido indebidamente su propiedad.

Relatan que el 12 de septiembre se personaron en las oficinas municipales donde se les informó verbalmente que no se les iba a entregar ninguna documentación del referido proyecto hasta tanto fueran requeridos por un Juzgado.

2. El 9 de octubre de 2023, la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra trasladó la reclamación al Ayuntamiento de Mendaza, 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 y las alegaciones, que finalizó el pasado 24 de octubre de 2023, no se había recibido en el Consejo de la Transparencia de Navarra ninguna documentación remitida por el Ayuntamiento de Mendaza

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 (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 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), cualquiera que sea la normativa aplicable (disposición adicional séptima, número 2).

Segundo. Como se ha indicado en los antecedentes, este Consejo no ha recibido alegaciones por parte del Ayuntamiento de Mendaza. En este sentido, el Consejo ha de insistir en la importancia de disponer 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.

Ha de recordarse en este punto que el artículo 68 de la LFTN 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 Tribunal Supremo ha afirmado en diferentes sentencias que, con carácter general, los límites al acceso a la información pública deben ser interpretados de forma restrictiva. En la sentencia 344/2020, de 10 de marzo de 2020 el TS dijo que *“La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”*. En este caso, se enfrentan un interés privado en el conocimiento de una información elaborada y en poder de un sujeto obligado por la LFTN y el derecho a la propiedad intelectual. Para sopesar y decidirse por una de las opciones a que habilita el artículo 32.4 de la LFTN, debe hacerse la correspondiente ponderación y motivarla

Los datos del proyecto técnico de una edificación privada son datos ajenos a la organización y funcionamiento de una entidad pública. Además, se piden con un fin o interés privado. En consecuencia, podría afirmarse que se solicita el acceso a esos datos no para cumplir con la finalidad que persigue la LFTN (conocer cómo el sujeto obligado toma las decisiones que les afectan, cómo maneja los fondos públicos o bajo

qué criterios actúa). Empero, la Sentencia del TS de 12 de noviembre de 2020 ((Recurso de Casación nº 5239/2019), en lo que aquí interesa afirmo lo siguiente:

- En el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, no se hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud.

- La expresión en la solicitud de una justificación basada en intereses “meramente privados” no puede por si sola ser causa del rechazo de la solicitud.

- No puede mantenerse que la persecución de un interés privado legítimo no tenga cabida en las finalidades expresadas en el preámbulo de la LTAIBG, que entre otras incluye la posibilidad de que los ciudadanos puedan “conocer cómo se toman las decisiones que les afectan”.

- La solicitud de acceso a una información pública por razones de interés privado legítimo no carece objetivamente de un interés público desde la perspectiva de la transparencia que fomenta la LTAIBG, pues puede contribuir -de forma indirecta si se quiere- a esa finalidad de la LTAIBG, reseñada en su preámbulo, de fiscalización de la actividad pública que contribuya a la necesaria regeneración democrática, promueva la eficiencia y eficacia del Estado y favorezca el crecimiento económico.

Por tanto, este Consejo entiende que el derecho de acceso a la información pública se reconoce a todas las personas, con independencia de los motivos, esto es, del interés público o privado que persiga el solicitante.

Cuarto. Rechazado que el exclusivo interés privado no es razón para inadmitir una solicitud de información, pasamos a analizar el otro posible límite consistente en un perjuicio a la propiedad intelectual.

Las personas reclamantes solicitaron al Ayuntamiento que les diese vista de un proyecto técnico de edificación de nave agrícola. El Ayuntamiento les niega la solicitud hasta tanto sea requerido por un juzgado.

La solicitud que nos ocupa podría verse afectada por la limitación al derecho de acceso a la información pública contenida en el artículo 31.1 g) de la LFTN, esto es, la existencia de un perjuicio a la propiedad intelectual, y, por consiguiente, si fuera necesaria, la previa autorización expresa del autor del proyecto técnico.

Conforme al artículo 31 bis del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, en la medida en que un proyecto técnico se encuentre incorporado a un expediente administrativo, no es necesaria la autorización de su autor para el acceso a ese expediente administrativo y, en consecuencia, al proyecto técnico. Por tanto, el acceso al proyecto técnico en ejercicio del derecho de acceso a la información pública no implica, por sí solo, una vulneración del límite previsto en el citado artículo 31.1g). Cuestión distinta es que la utilización del proyecto técnico, una vez que se accede al mismo, sí puede vulnerar el derecho de propiedad intelectual.

En esta misma línea se pronuncia el artículo 31.1 LFTN. En efecto, al fijar los límites o limitaciones del derecho de acceso a la información pública, no establece sin más una exclusión del derecho de acceso por materias (seguridad pública, confidencialidad, intereses comerciales, propiedad intelectual, etc.), de manera que, cuando concurra una de estas materias haya de denegarse el acceso salvo que el autor lo autorice. Precisa convenientemente que solo se justifica la denegación cuando el acceso implique un perjuicio a la materia protegida, en nuestro caso a la propiedad intelectual. No basta una invocación genérica del límite, sino que el posible perjuicio ha de ser acreditado y ponderado. Es más, aunque el acceso suponga un perjuicio, puede prevalecer el interés público o privado en conocer la información si este interés, hecha la necesaria ponderación, es juzgado superior.

Los tribunales de justicia ya han tenido ocasión de modular la aplicación de los límites contenidos en el artículo 14 de la LTAIBG, similares a los definidos en el artículo 31.1 de la LFTN, formulando las siguientes reglas:

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, reiterada en Sentencia nº 98/2019, de 22 de junio de 2019: *"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"*.

- Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, que razona lo siguiente: *"Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho*

que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.”

El legislador foral ya asumió esta posición jurisprudencial en el apartado 2 del artículo 31 de la LFTN con las siguientes palabras: *“La aplicación de las limitaciones deberá ser proporcionada atendiendo a su objeto y su finalidad de protección. En todo caso, deberán interpretarse de manera restrictiva y justificada, y su aplicación atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público superior que justifique la divulgación de la información.”*

Quinto. Centrándonos ya en el estudio del límite que nos ocupa, continuamos el análisis citando el Dictamen 1/2016 de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, sobre la aplicación del límite “perjuicio a la propiedad intelectual”, en el que se razona lo siguiente:

“Según la legislación de propiedad intelectual (Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, TRLPI), el titular originario de los derechos de propiedad intelectual es el creador, que siempre es una (o más de una) persona física. Asimismo, esta normativa distingue entre los llamados derechos morales del creador (atribución o reconocimiento de autoría, divulgación, preservación de la integridad, entre otros), que son inalienables, y los derechos de explotación, que incluye la reproducción y el aprovechamiento económico, que pueden ser objeto de cesión.

La distinción entre derechos morales y derechos de explotación de la propiedad intelectual puede llevar fácilmente a la existencia de titulares diferentes. El autor de un proyecto técnico es sin duda el titular de sus derechos morales de propiedad intelectual, pero es probable que los derechos de explotación los haya cedido (en todo o parcialmente) a la persona o entidad que le ha encargado o comprado el proyecto, de modo que al ponderar estos derechos con el de acceso habrá que determinar a quién corresponde la titularidad de los derechos de propiedad intelectual que pueden resultar perjudicados.

El acceso a un documento protegido por el derecho de propiedad intelectual no afectará previsiblemente los derechos morales de su creador, pero, según cómo se hace el acceso, puede afectar sus derechos de explotación. Dicho de otro modo, la propiedad intelectual protege de la explotación del bien creado por parte de terceras personas; por tanto, es compatible con la consulta o simple uso del bien que no interfiera con los

derechos de explotación. La propiedad intelectual no puede operar como límite al acceso, sino como límite a su utilización o explotación por parte de la persona solicitante. Si tenemos en cuenta que entre los derechos de explotación está la reproducción y el aprovechamiento económico, lo que sería incompatible con este derecho sería un acceso que comportara reproducción del bien o perjuicio para los derechos económicos de explotación. De acuerdo con estas consideraciones, se puede afirmar que sería claramente incompatible con los derechos de explotación de la propiedad intelectual un acceso a la información que conllevara su reproducción con fines de aprovechamiento económico. Más dudas puede comportar una simple reproducción por una sola vez, sin fines de aprovechamiento económico; en estos casos la ponderación puede ser más fácilmente favorable al acceso, especialmente si éste se fundamenta en derechos o intereses adicionales al derecho de acceso. Y es claramente compatible con el derecho de propiedad intelectual un acceso limitado a consulta o vista sin reproducción (velando, en este último caso, para evitar el uso de aparatos móviles habituales para copiarlo). A la hora de ponderar el acceso a información protegida por el derecho de propiedad intelectual puede ser fácil encontrar una solución ajustada al principio de proporcionalidad que haga pivotar el equilibrio entre los derechos e intereses afectados en la modalidad de acceso.”

Es evidente que, en nuestro caso, las personas reclamantes no persiguen una explotación económica o comercial de los contenidos del proyecto técnico a los que han solicitado acceder; no pretenden reproducirlos o reutilizarlos con fines de aprovechamiento económico, sino solamente estudiarlos para constatar una supuesta invasión de su propiedad. En consecuencia, el acceso a los documentos del proyecto previsiblemente no afectará negativamente a los derechos morales de sus creadores, ni a sus derechos de explotación.

La obtención de copia digitalizada de toda la documentación de un proyecto técnico podría implicar o posibilitar la explotación de sus contenidos con vulneración del derecho de propiedad intelectual de su autor. Teniendo esto en cuenta y considerando la finalidad del acceso, entendemos adecuada la petición de las personas reclamantes a consultar presencialmente el proyecto técnico (en este mismo sentido, R 261/2017 de la GAIP).

Y es claramente compatible con el derecho de propiedad intelectual un acceso limitado a consulta o vista del documento sin posibilidad de reproducción (velando e impidiendo el uso de aparatos móviles habituales para fotografiarlo o copiarlo). Si las reclamantes piden obtener fotocopias de determinados documentos del proyecto

técnico, podría accederse a esta petición siempre que quede garantizada la no vulneración del derecho de propiedad intelectual de su autor.

Estas razones excusan de la necesidad de hacer el test de la ponderación de los intereses en juego a fin de evaluar qué interés es prevalente. No es necesario hacer ese test al no apreciarse daño o perjuicio alguno a la propiedad intelectual.

Sexto. Por razón de las consideraciones hechas en los dos fundamentos jurídicos anteriores, en criterio de este Consejo no es oportuno jurídicamente aplicar en este caso el límite “perjuicio a la propiedad intelectual” y exigir la previa y expresa autorización de los autores de los documentos solicitados, pues el conocimiento por el reclamante de sus creaciones no va a perjudicar sus derechos de propiedad intelectual.

En consecuencia, a la vista de que ni se aprecia, ni se ha justificado por quien corresponde, que el derecho de acceso a la documentación solicitada suponga perjuicio alguno para el límite que relaciona el artículo 31.1.g) de la LFTN, el Consejo de Transparencia de Navarra se ve obligado estimar la reclamación y reconocer el derecho de acceso de las personas reclamantes a la información que solicitaron.

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

ACUERDA:

1º. Estimar la reclamación formulada por XXXXXX y YYYYYY frente al Ayuntamiento de Mendaza por no darles vista del proyecto técnico de edificación de nave agrícola levantada en la parcela 183 del polígono 2 del Catastro de Mendaza.

2º. Dar traslado de este acuerdo al Ayuntamiento de Mendaza para que en el plazo de diez días hábiles proceda a dar vista a las personas reclamantes del proyecto técnico de edificación de nave agrícola levantada en la parcela 183 del polígono 2 del Catastro de Mendaza, y, en todo caso, acredite ante el Consejo de Transparencia de Navarra el debido cumplimiento de este acuerdo.

3º. Notificar este acuerdo a XXXXXX y YYYYYY.

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**

Consta firma en original

Juan Luis Beltrán Aguirre