

Reclamación 35/2024

ACUERDO AR 40/2024, de 9 de septiembre de 2024, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante el Ayuntamiento de Los Arcos.

Antecedentes de hecho.

1. El 22 de julio de 2024, el Consejo de Transparencia de Navarra recibió un escrito de doña XXXXXX, actuando en nombre y representación de doña YYYYYY, formulando una reclamación en relación con el expediente disciplinario iniciado por Resolución NN/AAAA a Dña. YYYYYY, que terminó con acuerdo de separación del servicio. En la reclamación expone los siguientes hechos:

1.- En fecha 7 de mayo de 2024, en nombre de YYYYYY, solicité copia del expediente disciplinario que el Ayuntamiento de Los Arcos le había instruido y terminado con la imposición de la sanción de separación del servicio por acuerdo del Pleno de D de N de A. Se acompaña como documentos 1: la petición del expediente, el registro de entrada y la autorización de poder actuar en su nombre, firmada por la interesada.

2.- En fecha 20 de mayo se me requirió para subsanar la representación. Doc. 2.

3.- En fecha 21 de mayo, aporté escrito subsanando el requerimiento. Docs.3.

4.- En fecha 28 de mayo 2024, se me notificó la Resolución de la Alcaldía 211 por la que se procedía al archivo del expediente por no haber acreditado la representación.

5.- En fecha 29 de mayo, YYYYYY se personó en el Ayuntamiento y completó instancia, de su puño y letra, solicitando copia de su expediente disciplinario y que se le remitiera por correo electrónico a la dirección XXXXXX@gmail.com, así como confirió poder apud acta a favor de XXXXXX, para llevar a cabo las actuaciones pertinentes en relación con dicho expediente. En los documentos 5 y 6 constan las instancias resumidas que transcribió la encargada del registro del Ayuntamiento de las instancias manuales de YYYYYY, las cuales deberían

adjuntarse al expediente que se solicita para comprobar la extensión de lo solicitado.

6.- A fecha de hoy no se ha recibido todavía el expediente solicitado y ha transcurrido más de un mes del plazo que establece la Ley Foral de Transparencia 2/2018 de 17 de mayo para resolver.

2. El 30 de julio de 2024, la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra trasladó la reclamación al Ayuntamiento de Los Arcos, solicitando que, en el plazo máximo de diez días hábiles, remitiera el expediente administrativo y el informe de alegaciones que estimase oportuno.

3. El 9 de agosto de 2024, se recibió en el Consejo de Transparencia de Navarra, por correo electrónico, informe y el expediente correspondiente al asunto objeto de la reclamación. El informe manifiesta lo siguiente:

Visto el requerimiento efectuado con fecha por 30 de Julio de 2024 por el Consejo de Transparencia con número de referencia 35/2024

ANTECEDENTES

- PREVIO. - El expediente disciplinario solicitado por el Consejo de Transparencia de Navarra ha sido el tramitado contra Doña YYYYYY, en el que en su condición de interesada/expedientada, ha tenido en todo momento acceso al mismo durante su tramitación, así como obtener copia del mismo en cualquier momento de dicha tramitación, y ha realizado cuantas alegaciones ha entendido que convenían a su derecho, así como a la interposición de cuantos recursos hubiera entendido contra el mismo.

- PRIMERO. - La resolución final de dicho expediente fue notificada a Doña YYYYYY con fecha 17 de noviembre de 2023, habiendo transcurrido el plazo de interposición de los recursos que procedían contra la misma, y habiendo devenido firme con fecha 17 de enero de 2024, al no haber sido interpuesto ningún recurso contra la misma.

- SEGUNDO. - Por la especial naturaleza de los hechos contenidos en dicho expediente administrativo los mismos, en relación a la posible responsabilidad penal que pudieran llevar aparejada, se encuentran en fase de investigación ante el Juzgado de Instrucción nº 1 de Estella, diligencias previas NNN/AAAA

- TERCERO. - Con fecha 07 de mayo de 2024 Doña YYYYYY presentó reclamación contra el Ayuntamiento de Los Arcos ante la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante AEPD) denunciando cuatro infracciones graves y exigiendo la responsabilidad disciplinaria de los responsables por vulneración de los derechos fundamentales de la denunciante, siendo inadmitida la misma por la AEPD tal como

consta en la notificación de fecha de 23 de mayo de 2024 que se acompaña al presente escrito.

- CUARTO. - Tras la inadmisión con fecha 29 de mayo de 2024 por parte de la AEPD, Doña YYYYYY, presenta la solicitud objeto del presente requerimiento, y que se encuentra en fase de Resolución por parte de este Ayuntamiento

- QUINTO. - Entendemos que estamos ante una petición abusiva, tal como señala la Resolución 181/2018 en su Fundamento Jurídico Cuarto, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, que señala lo siguiente: «Se considerará abusiva:

1. Cuando pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia.
2. Cuando de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión del obligado a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado, todo basado en indicadores objetivos.
3. Suponga un riesgo para los derechos de terceros.
4. Sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.»

A su vez, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Resoluciones R/0279/2015, de 30 de octubre de 2015, y R/0431/2015, de 16 de febrero de 2016), ha interpretado esta causa concreta de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública en el siguiente sentido: «Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento. Igualmente, podría ser abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del Reclamante.

Se entiende también que una solicitud es abusiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública. A tal efecto, se tomará en consideración la concurrencia de las siguientes circunstancias:

- 1.º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva.
- 2.º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige.
- 3.º Existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla».

- SEXTO. - Entendemos que estamos ante una petición abusiva y repetitiva, puesto que estamos ante un expediente ya concluso y firme, al que tuvo acceso y conocimiento en todo momento, y que la documentación del mismo también forma

parte del procedimiento judicial seguido contra la misma anteriormente referenciado.

- SEPTIMO.- Por todo esto, puesto que a la documentación que forma el expediente administrativo ha tenido acceso en todo momento la solicitante, primero durante la tramitación del mismo, y en segundo lugar en el procedimiento judicial referenciado, solicitando el acceso a un expediente al que ya ha tenido acceso en todo momento tal como consta en el mismo y acreditan las alegaciones realizadas por la solicitante en el mismo, y por lo tanto queda acreditado el abuso de derecho y mala fe que se pretende con la presente solicitud, no amparada por lo tanto por el espíritu y objeto de la legislación sobre transparencia.

- OCTAVO. - Dicho todo esto, aunque este Ayuntamiento entiende que procede la inadmisión de la reclamación interpuesta por Doña YYYYYY, se informa al Consejo de Transparencia de Navarra que se va a proceder al acceso solicitado por Doña YYYYYY, intentando que esto suponga la menor alteración posible del buen funcionamiento de este Ayuntamiento.

Por lo expuesto,

RESUELVO

PRIMERO. Comunicar la presente resolución al Consejo de Transparencia de Navarra.

SEGUNDO. - Conforme a la disponibilidad de los empleados municipales y la agenda municipal proceder a preparar una copia completa del expediente en formato digital solicitado para su remisión por vía telemática a Doña YYYYYY, informándole que debido al volumen del expediente y por tanto del previsible peso en formato digital se habilitará el cauce específico para facilitarle dicha copia digital.

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 Los Arcos.

Segundo. La LFTN 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 LFTN 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”.

Tercero. Sin perjuicio de que el Ayuntamiento de Los Arcos, a la vista de esta reclamación, haya decidido facilitar a la interesada solicitante una copia íntegra del expediente disciplinario, este Consejo considera pertinente dar respuesta al planteamiento que hace el Ayuntamiento en su informe de alegaciones de que procedería la inadmisión de la reclamación, ya que entiende que procedía inadmitir la solicitud de acceso formulada por la ahora reclamante por abusiva y repetitiva, puesto que el expediente disciplinario estaba concluso y firme y la expedientada ya tuvo posibilidad de acceso y de conocimiento en todo momento de todos los contenidos del expediente, lo que, a juicio del Ayuntamiento, acredita el abuso de derecho y mala fe en la formulación de la solicitud de acceso al expediente disciplinario, solicitud no amparada por el espíritu y objeto de la legislación sobre transparencia.

El acceso a la información contenida en un expediente disciplinario en curso por parte del presunto responsable de la falta disciplinaria se rige conforme a los derechos reconocidos específicamente a los interesados en el procedimiento disciplinario. Por el contrario, cuando el expediente disciplinario está concluido, el acceso por el interesado a la información contenida en el mismo se rige por la legislación de transparencia. En el presente caso, al estar el expediente disciplinario concluido y ser firme, el acceso se rige por la LFTN. Pues bien, la razón alegada por el Ayuntamiento de Los Arcos encaja en el supuesto de inadmisión contemplado en la letra d) del artículo 37 de la LFTN, en el que se establece que procede la inadmisión de *“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 ha analizado estos conceptos con motivo de su Criterio Interpretativo 3/2016. El abuso se produce, según entiende, bien por sobrepasar manifiestamente los límites normales del ejercicio del derecho, bien por utilizarse de un modo anormal contrario a la exigencia de una conducta ética en el ejercicio de los derechos, bien por la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho. Por ello, rechaza cualquier interpretación del derecho de acceso a la información pública que implique un

ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo, ya que afectaría en sí mismo, perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma. En diversas resoluciones en las que ha analizado la referida causa de inadmisión, 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, 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). También ha dicho que puede tenerse por abusiva en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil esto es: “Todo acto u omisión que, por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice, sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho.”

En definitiva, una solicitud es abusiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública (R 493/2023, de 28 de diciembre, del CTCyL).

El Consejo de Transparencia de Navarra, dicho en términos estrictamente jurídicos, no considera que en este caso la solicitud de acceso al expediente disciplinario presente características de abusiva, esto es, sea manifiestamente irrazonable, repetitiva, o conlleve un desmedido abuso de derecho. En efecto, dar respuesta positiva a la solicitud no supone una desmesurada carga de trabajo para el Ayuntamiento; la solicitud no coincide con otra u otras solicitudes presentadas anteriormente por la misma solicitante, a través de las que ya se hubiera facilitado la información; el hecho de conocer la información por haber podido acceder a ella durante la tramitación del procedimiento (el expediente disciplinario) no es un obstáculo insalvable para ejercer por primera vez el derecho de acceso a la documentación de un expediente finalizado. Sobre esta última cuestión, la STS 66/2021, de 25 de enero, admite sin reservas que, una vez terminado el procedimiento, quienes fueran interesados en el mismo, pueden plantear una solicitud de acceso al expediente completo de ese procedimiento finalizado

con amparo y en aplicación de la Ley básica estatal de Transparencia. Recuérdese, por otra parte, que el ejercicio del derecho de acceso a información no requiere motivación, esto es, no exige que se exponga el por qué y para qué de la solicitud. Por todo ello, a criterio de este Consejo, no cabe tildar esa primera solicitud en lo objetivo de exceso en el ejercicio del derecho, y en lo subjetivo no cabe apreciar una evidente ausencia de finalidad seria y legítima.

Cuarto. El artículo 41.1 de la LFTN establece que el plazo máximo para que el órgano competente dicte la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso se notifique al solicitante, es de un mes, contado desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para resolver. Y añade que este plazo puede incluso ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario, previa notificación al solicitante.

Por su parte, el número 4 de este mismo artículo 41 dispone que, transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, se entenderá que la solicitud ha sido estimada.

La ahora reclamante presentó el 29 de mayo de 2024 la solicitud de información. Transcurrido el plazo de un mes, el Ayuntamiento de Los Arcos no había notificado resolución alguna respecto de esa solicitud de información. Es más, en la fecha en que se interpuso la reclamación ante el Consejo de Transparencia de Navarra (22 de julio de 2024), casi dos meses más tarde, el Ayuntamiento continuaba sin haber respondido a la solicitante.

Cierto es que el Ayuntamiento ha decidido finalmente facilitar el expediente disciplinario a la reclamante. Pero lo apropiado hubiera sido, conforme a lo dispuesto en el artículo 41.1 de la LFTN, facilitar el acceso al expediente en el plazo establecido de un mes desde que la Administración recibió la solicitud, o haber dictado en ese plazo resolución motivada de inadmisión. El Ayuntamiento de Los Arcos, por tanto, no ha respetado uno de los objetivos o propósitos de la LFTN, cuál es que la ciudadanía obtenga respuesta expresa con la prontitud deseable, esto es, dentro del plazo legalmente establecido.

Entonces, por parte del Consejo de Transparencia debe dictarse acuerdo estimatorio de la reclamación, aunque solo sea para reconocer y recordar el derecho que le asiste a todo ciudadano o ciudadana de acceder en plazo a las solicitudes de información pública, y para, en todo caso, sustentar la procedente entrega de la información como título jurídico habilitante.

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 doña XXXXXX, actuando en nombre y representación de doña YYYYYY, frente al Ayuntamiento de Los Arcos en relación con el acceso a un expediente disciplinario.

2º. Notificar este acuerdo al Ayuntamiento de Los Arcos y a doña XXXXXX

3º. 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.

4º. 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