Avda. Carlos III, 2 • Karlos III. etorb., 2
31002 PAMPLONA / IRUÑA
Tel. 848 427483
consejodetransparencia@navarra.es

Reclamación 88/2025

ACUERDO AR 96/2025, de 1 de septiembre, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante el Ayuntamiento de Pamplona.

Antecedentes de hecho.

1. El 9 de julio de 2025, el Consejo de Transparencia de Navarra recibió un escrito firmado por don XXXXXX mediante el que formulaba una reclamación frente al Ayuntamiento de Pamplona ante la respuesta dada a su solicitud de información presentada el 20 de mayo de 2025, mediante la Resolución SGM 09-JUN-25 (3/GM), de fecha 9 de junio de 2025, de la Gerencia Municipal del Ayuntamiento de Pamplona, por la que resuelve "*Admitir la citada solicitud 37/2025 y facilitar a la persona interesada el informe de la Secretaría Técnica del Área de Recursos Humanos, que encontrará, a través de la Sede Electrónica de la página web www.pamplona.es en su Carpeta Ciudadana, apartado Consulta de Expedientes.*"

En concreto, solicitaba el acceso a la siguiente documentación:

> *"EXPEDIENTES DE LAS CONVOCATORIAS PARA LA CONSTITUCIÓN, A TRAVÉS DE PRUEBAS SELECTIVAS, DE RELACIONES DE ASPIRANTES AL DESEMPEÑO, MEDIANTE CONTRATACIÓN TEMPORAL DEL PUESTO DE TRABAJO DE AUXILIAR PROTECCIÓN CIVIL, PUBLICADAS EN EL BON Nº 194, DE 1 DE OCTUBRE DE 2019 Y EL BON Nº 49 DE 9 DE MARZO DE 2023 (2 LISTAS EN VIGOR)*
> *- Condicionado de la convocatoria.*
> *- Anuncios, actas, acuerdos y comunicados del tribunal calificador.*
> *- Relación de aspirantes y puntuaciones provisionales y definitivas.*
> *- Pruebas, escritos de alegaciones, recursos y su resolución.*
> *- Resoluciones de aprobación de las listas provisionales y definitivas.*
> *- Modificaciones posteriores de las listas (bajas, descensos, exclusiones y readmisiones).*
> *- Otra documentación relevante que forme parte de los expedientes.*

EXPEDIENTES DE LAS OFERTAS DE CONTRATACIÓN TEMPORAL DE AUXILIARES DE PROTECCIÓN CIVIL CON MOTIVO DE LAS FIESTAS DE SAN FERMIN 2022, 2023, 2024 Y 2025.
- Detalle de las ofertas y puestos ofrecidos.
- Órdenes de llamamiento emitidos, con fecha y hora de comunicación, medio empleado y resultado.
- Documentación acreditativa de las respuestas de las personas aspirantes (aceptaciones, renuncias, comparecencias.).
- Relación de contratos formalizados (duración, puesto, fecha de alta y baja) y, de los contratos no llegados a formalizarse o rescindidos.
- Actas o informes de seguimiento de la prestación del servicio."

2. Mediante oficio de 22 de julio de 2025, la Secretaría del Consejo dio traslado de la reclamación al Ayuntamiento de Pamplona, requiriéndole para que en el plazo de diez días hábiles formulase y remitiera el expediente administrativo, informe, y las alegaciones que considere oportunos.

3. Con fecha 12 de agosto de 2025 se remite desde el área de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Pamplona el expediente administrativo e informe de alegaciones a la reclamación.

El Informe fundamenta la inadmisión en el carácter manifiestamente abusivo de la solicitud y, adicionalmente, en requerir la divulgación de la información una acción previa de reelaboración.

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 garantiza el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos. El Consejo es competente para conocer y resolver las reclamaciones que se le presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública, por lo que le corresponde resolver la reclamación presentada frente al Ayuntamiento de Pamplona.

Segundo. - La Resolución de la Gerencia Municipal inadmite la solicitud de información con base en la concurrencia de dos causas de inadmisión: el carácter manifiestamente abusivo de la solicitud, y, adicionalmente, por la causa prevista en el artículo 37.g de la LFTN (requerir la divulgación de la información de una acción previa de reelaboración).

El abuso del derecho se fundamenta por el carácter desmedido de la solicitud que, de ser atendida, requiere un tratamiento que obligaría a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado. La solicitud de información no se presenta individualmente, sino que engloba distintas solicitudes de información relacionadas con la gestión de personal, pero con una amplitud tal, que no es difícil concluir la dificultad de dar respuesta a lo solicitado. El alcance de lo solicitado, exige una tarea de recabar información de numerosos expedientes y procedimientos tanto de forma manual como electrónica. En suma, la extensión y volumen de la información solicitada, sobrepasa los límites normales del ejercicio del derecho de acceso y requiere una laboriosa dedicación que incide directamente en la atención adecuada del servicio. El Ayuntamiento también alega que el solicitante, por tener la condición de interesado en los respectivos procedimientos de tramitación de las contrataciones, de facto ya había accedido a buena parte de la información ahora solicitada.

Para justificar la necesidad de hacer una acción de reelaboración para poder facilitar la información solicitada, se alega que el CTBG, en resolución 613/2018, de 23 de enero, razonó que el concepto de reelaboración como causa de inadmisión "*puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o la entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada*". En este caso concreto, para poder

facilitar la información solicitada, al no disponer de dicha información ya desagregada, sería necesaria la realización de exportación, tratamiento y clasificación manual o parcialmente automatizada de toda la cantidad de datos solicitada y la necesidad de llevar a cabo estas operaciones de segregación específicas para atender la solicitud supondría una acción de reelaboración. Así se desprende igualmente de la resolución RT 0338/2021 del CTBG, según la cual justifica la invocación de dicha causa de inadmisión el hecho de que, al no disponerse de un programa informático o base de datos que permita extraer la información solicitada, "*la información debe elaborarse expresamente para dar una respuesta, y que, en los términos empleados por la jurisdicción contencioso-administrativa, concurre el presupuesto de que "la información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, segregación e interpretación*" Si atendemos a la solicitud presentada que viene referida a actos de muy diversa índole referidos a la gestión de personal y al informe del Área de Recursos Humanos, para poder atender a la solicitud deberían realizarse actos de investigación, revisando expediente a expediente, para identificar, exportar y tratar la información solicitada. En consecuencia, existe una excesiva amplitud objetiva de la solicitud y se constata la imposibilidad de obtener la información mediante un tratamiento informatizado de uso corriente, debiendo realizarse una labor de recopilación, investigación y elaboración de la información lo que supone la concurrencia de la mencionada causa de inadmisión.

Tercero. Respecto de las causas de inadmisión alegadas, de entrada, procede recordar que el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017 (75/2017), doctrina reiterada en posteriores sentencias, estableció que *la 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.* En sentencias de 25 de marzo de 2021 (2578/2020) y 2 de junio de 2022 (4116/2020) añade que las causas de inadmisión *no son aplicables cuando quien las invoca no las justifica de una forma clara y suficiente.*

Cuarto. La letra d) del artículo 37 de la LFTN 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 considerase 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 a seis expedientes de contratación temporal de auxiliares de protección civil (la solicitud comprende únicamente las convocatorias de dos procesos selectivos y de cuatro expedientes de contratación vinculados a las listas resultantes de esos procesos). El número de documentos involucrados no excede los límites normales del ejercicio del derecho.

En efecto, dar respuesta positiva a la solicitud no supone una desmesurada carga de trabajo para el Ayuntamiento de Pamplona. Según su plantilla orgánica (BON nº 30, de 13 de febrero de 2025), la Gerencia dispone de un responsable del Servicio de Atención Ciudadana, de tres Técnicos Superiores de Archivo, de un Técnicos de Grado Medio de Archivo, de quince Oficiales Administrativos, de dos Oficiales de Información y de uno de Comunicación, y de cinco Auxiliares Administrativos, y el Área de Recursos Humanos dispone de cinco Oficiales de Información y de catorce Oficiales Administrativos. Así pues, dispone de medios humanos y técnicos suficientes para asumir la gestión documental necesaria para satisfacer la solicitud de información sin que el servicio municipal se resienta. Además, ha de tenerse presente que el Ayuntamiento de Pamplona, ocho años después de la entrada en vigor de la LFTN, ya debe o debería disponer de la infraestructura de gestión archivística y documental adecuada a efectos de poder cumplir razonablemente con las obligaciones de transparencia que le impone la LFTN; en este caso para poder localizar en los archivos municipales unos expedientes y documentos suficientemente identificados sin que ello suponga una 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).

La solicitud de información no coincide con otra u otras solicitudes presentadas anteriormente por el mismo solicitante, a través de las que ya se hubiera facilitado la información; y el hecho de conocer parte de la información por haber podido acceder a ella durante la tramitación de los procedimientos (el solicitante fue interesado en esos procedimientos) 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.

El informe municipal sostiene que la petición relativa a "*órdenes de llamamiento, respuestas de aspirantes y contratos formalizados y no formalizados*" podría afectar a derechos de terceros e implicar la entrega de documentos sensibles tales como "*una nómina, un contrato, un informe médico*". Sin embargo, la solicitud del ahora reclamante se circunscribía exclusivamente a la documentación que acredita la aceptación o renuncia de cada aspirante, esto es, la justificación de cada decisión, sin incluir más información personal; así como a la relación de contratos formalizados, indicando su duración, puesto y fechas de alta y baja, junto con el listado de los contratos no formalizados o rescindidos. También indica en la solicitud que antes de facilitarle la información se proceda a la disociación de datos personales en el caso de que fuera necesaria.

Pues bien, atendiendo a estos parámetros, el Consejo de Transparencia de Navarra no considera que cargar al Ayuntamiento de Pamplona con la tarea de tener que seleccionar la documentación solicitada correspondiente a seis

expedientes de contratación temporal de auxiliares de protección civil (las convocatorias de dos procesos selectivos y de cuatro expedientes de contratación vinculados a las listas resultantes de esos procesos), sea una tarea, por la dedicación de tiempo y recursos, de tal magnitud que paralice el Área de Gerencia o de Recursos Humanos con el consiguiente perjuicio a los vecinos del municipio y al servicio público. En criterio de este Consejo, atendiendo al número y la naturaleza de los documentos objeto de petición, localizar en el archivo municipal electrónico o, en su caso, en el físico los seis expedientes señalados, no supone una desmesurada carga de trabajo por el número de documentos solicitados. Esa búsqueda no incurre en costos económicos y de tiempo desproporcionados.

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

Quinto. Acometemos seguidamente la otra causa de inadmisión alegada -acción de reelaboración-.

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 generada respecto del concepto jurídico “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. 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. 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. La información debe comprender necesariamente un mínimo de elaboración a partir de los datos y documentos existentes, por lo que no se incurre en el supuesto de inadmisión cuando se requiere la "mera agregación, o suma de datos, o el mínimos tratamiento de los mismos."

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).

El Ayuntamiento intenta justificar la aplicación de esta causa de inadmisión en que, para poder facilitar la información solicitada, al no disponer de dicha información ya desagregada, sería necesaria la realización de exportación, tratamiento y clasificación manual o parcialmente automatizada de toda la cantidad de datos solicitada y la necesidad de llevar a cabo estas operaciones de segregación específicas para atender la solicitud supondría una acción de reelaboración.

Empero, este Consejo, atendiendo a la concreta información solicitada que se describe en el antecedente primero, entiende, de un lado, que información solicitada no está dispersa y diseminada en diferentes órganos o soportes por lo que no requiere una compleja labor de rastreo y recopilación, y, de otro lado, que no es preciso desagregarla en el sentido de desglosarla en componentes más pequeños y detallados para revelar tendencias y patrones subyacentes que no son visibles en datos agregados, por lo que, en línea con la doctrina reseñada,

por tratarse de meras actuaciones de exportación, tratamiento y clasificación de datos de los que ya dispone el Ayuntamiento, esas actuaciones no implican reelaboración de la información pues de las mismas no resulta una información nueva de la que no se disponía antes, sino que simplemente se requiere de su extracción, ordenación y sistematización para facilitarla.

Se ha considerado que concurre reelaboración cuando estando dispersa en diversas fuentes sea preciso tratarla para dar acceso a la misma en un soporte legible independiente de las fuentes que la contienen originalmente, esto es, cuando es necesaria la elaboración de un documento “ad hoc”. En el presente caso y en el supuesto de que alguna de la información solicitada exigiera la elaboración de un documento “ad hoc”, el Ayuntamiento, previa motivación suficiente, podría inadmitir la solicitud de acceso a esa concreta información con apoyo en la causa de inadmisión que nos ocupa, pero en ese caso estaríamos ante una estimación parcial de la solicitud de información, no ante una inadmisión general de la solicitud de información.

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 en los términos expresados en el fundamentos cuarto y quinto la reclamación formulada por el señor don XXXXXX frente al Ayuntamiento de Pamplona por no haberle entregado la información que le había solicitado el 20 de mayo de 2025, relativa a seis expedientes para la contratación temporal del puesto de trabajo de auxiliar de protección civil.

2º. Dar traslado de este acuerdo al Ayuntamiento de Pamplona para que en el plazo de diez días hábiles proceda a facilitar la información al reclamante que obre en su poder 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.

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
Consta firma en original

Juan Luis Beltrán Aguirre