

## **Reclamación 9/2017**

### **ACUERDO AR 9/2017, de 28 de agosto de 2017, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante la Mancomunidad de Montejurra**

#### **Antecedentes de hecho.**

1. El 6 de julio de 2017 el Consejo de Transparencia de Navarra recibió un escrito firmado por doña XX, mediante el que formulaba una reclamación ante la Resolución de 7 de junio de 2017, de la Presidenta de la Mancomunidad Montejurra, por la que se inadmitían a trámite tres solicitudes, presentadas el 11 de mayo de 2017, de acceso a la información concerniente a los expedientes de a) obras de arreglo y urbanización de varias calles de la localidad de Andosilla, b) renovación de redes del casco antiguo e instalación de canalización de gas en la calle Palacio, San Francisco Javier e Iglesia, y c) pavimentación e infraestructura de redes en el barrio del Carandolé y la Villa de Andosilla y su ampliación de 2004.

El escrito de interposición de la reclamación ante el Consejo de Transparencia de Navarra solicitaba que se requiriera a la Mancomunidad de Montejurra que aporte la información pública solicitada en los citados escritos presentados el 11 de mayo de 2017.

2. El 28 de julio de 2017 la Secretaria del Consejo de Transparencia de Navarra requirió a la promotora de la reclamación la presentación de la copia de las solicitudes de información pública tramitadas ante la Mancomunidad de Montejurra y que dieron lugar a la Resolución de 7 de junio de 2017, de la Presidenta de la Mancomunidad de Montejurra.

3. El 2 de agosto de 2017 el Consejo recibió la documentación solicitada a la promotora de la reclamación.

4. En la misma fecha de 28 de julio de 2017, la Secretaria del Consejo trasladó la reclamación a la Mancomunidad de Montejurra, solicitándole que, en el plazo

máximo de diez días hábiles, remitiera el expediente administrativo y el informe de alegaciones que estimase oportuno.

5. El 7 de agosto de 2017 se recibió en el Consejo de la Transparencia de Navarra, por correo electrónico, documentación e información aportada por la Presidenta de la Mancomunidad de Montejurra. Dicha documentación consta de un informe de alegaciones, de copia de las instancias de solicitud presentadas y de una copia de la resolución dictada inadmitiendo a trámite las solicitudes.

### **Fundamentos de derecho.**

**Primero.** La reclamación presentada por doña XX ante el Consejo de Transparencia de Navarra se dirige contra la Resolución de la Presidenta de la Mancomunidad Montejurra, emitida el 7 de junio de 2017, por la que se inadmiten a trámite sus solicitudes de acceso a la información concerniente a los expedientes de obras de arreglo y urbanización de varias calles de la localidad de Andosilla, de renovación de redes del casco antiguo e instalación de canalización de gas en la calle Palacio, San Francisco Javier e Iglesia, y de pavimentación e infraestructura de redes en el barrio del Carandolé y la Villa de Andosilla y su ampliación de 2004.

La reclamación se funda en el artículo 4 de la Ley Foral 12/2007, de archivos y documentos de Navarra, y en el artículo 13 de la Ley Foral 12/2012, de Transparencia y Gobierno Abierto.

**Segundo.** Mediante tres escritos con fecha 9 de mayo de 2017, doña XX solicitó a la Mancomunidad de Montejurra el acceso a distinta documentación que precisa, sobre:

- a) El arreglo y la urbanización de varias calles de la localidad de Andosilla, con una inversión global de 86 millones de pesetas.
- b) La renovación de redes del casco antiguo e instalación de canalización de gas en la calle Palacio, San Francisco Javier e Iglesia.
- c) El arreglo y la urbanización de pavimentación e infraestructura de redes del barrio de Carandolé de Andosilla.

Según las tres instancias, estas obras se mencionaban en las actas del Pleno del Ayuntamiento de Andosilla de 25 de mayo de 2000, 30 de noviembre de 2000, 10 de julio de 2001 y 5 de octubre de 2004. Asimismo, según las tres instancias, estas

obras se habrían realizado por la Mancomunidad de Montejurra en virtud de convenios de colaboración suscritos por esta con el Ayuntamiento de Andosilla.

Las tres instancias precisaban la documentación solicitada: copias de las actas de la Mancomunidad en las que se trató el tema de las obras y, en su caso, su ampliación, copia del convenio o acuerdo de colaboración entre el Ayuntamiento y la Mancomunidad, copia del plan de viabilidad, proyecto o proyectos de obras, licitación o licitaciones, pliego de cláusulas administrativas, adjudicación o adjudicaciones, certificado o certificados finales de obra, acta o actas de recepción de obra, y subvenciones recibidas para la realización de dichos trabajos u obras y, en su caso, su ampliación.

Por tanto, lo que se solicitó en su momento fue una documentación administrativa vinculada con la ejecución de unas obras públicas en el ámbito local.

**Tercero.** Por su parte, la Resolución de 7 de junio de 2017, de la Presidenta de la Mancomunidad de Montejurra, inadmite a trámite las tres solicitudes de acceso a la referida información por “no concernir a información pública en poder de esta Entidad”.

En la resolución, se expone que: a) “consultados los archivos de la Mancomunidad de Montejurra, no consta en los mismos la información solicitada”; b) “dada la antigüedad de las actuaciones a que se refiere, dicha información solicitada carece de relevancia jurídico-administrativa”; c) conforme al artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, “la información solicitada no tiene la consideración de información pública a los efectos de dicha norma por no obrar en poder de la Mancomunidad”; y d) a tenor del artículo 18.1 d) de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, “procede inadmitir a trámite las tres solicitudes de información” por estar “dirigidas a un órgano en cuyo poder no obra la información cuando se desconozca el competente”.

En el escrito de 7 de agosto de 2017 que remite la Presidenta de la Mancomunidad de Montejurra al Consejo de Transparencia de Navarra, esta informa que ha realizado las oportunas actuaciones de instrucción tendentes a la localización en sus archivos de todos los documentos solicitados y que se ha visto obligada a concluir que dicha documentación no obra ya en sus registros por razones de antigüedad. Por ello, ha concluido también la imposibilidad de calificar técnicamente los documentos como información pública, por lo que, de acuerdo con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no puede atender el pretendido derecho de acceso. Asimismo,

considera la Mancomunidad que el Consejo de Transparencia de Navarra no es competente para pronunciarse sobre la vulneración de la normativa de archivos y documentos de Navarra. Por todo lo anterior, solicita que el Consejo dicte resolución que desestime la reclamación, por no versar esta sobre información pública a los efectos de la normativa reguladora del derecho de acceso.

**Cuarto.** Conforme a lo establecido en la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, de modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, 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, desde el 10 de mayo de 2016, para conocer de las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información, emanadas, entre otras administraciones públicas, de las entidades locales de Navarra.

De acuerdo con la mencionada Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, compete al Consejo de Transparencia de Navarra resolver la reclamación presentada ante la resolución de inadmisión a trámite por la Mancomunidad de Montejurra de las solicitudes de acceso de información presentadas ante ella. Para la resolución de la reclamación, ha de estarse a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

En el ejercicio de sus funciones de control, el Consejo de Transparencia de Navarra tiene facultad para interpretar y aplicar todas aquellas leyes que reconozcan un derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública, así como cualesquiera otras leyes y normas que completen esas leyes de reconocimiento de derechos o que sirvan de complemento para garantizar los objetivos que se persigue de una mayor transparencia, el acceso y consulta de los documentos públicos por cualquier persona y de un más amplio conocimiento de la actividad pública por parte de la ciudadanía. En tal sentido, la labor del Consejo es velar por la transparencia de la actividad pública y resolver las reclamaciones de los ciudadanos en los casos en que estos no puedan acceder a documentos y contenidos de las Administraciones públicas de Navarra, interpretando y aplicando el ordenamiento jurídico en su unidad.

**Quinto.** En el caso objeto de la reclamación, la normativa sustantiva a la que ha de estarse en este caso es la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por ser la ley aplicable en la

actualidad a las entidades locales de Navarra cuando del derecho de acceso a los documentos y contenidos que obren en su poder se refiere [artículo 2.1 a)].

Esta Ley estatal 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 (artículos 1 y 12).

Asimismo, como dispone el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, las personas, en sus relaciones con las Administraciones públicas, tienen derecho al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, con el fin de que los ciudadanos vean satisfecho su derecho de acceso a los archivos y registros administrativos que les reconoce el artículo 105 b) de la Constitución.

A estos efectos, se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley, entre los que se encuentran las entidades que integran la Administración Local y, por tanto, las mancomunidades, cuando dichos contenidos y documentos hayan sido elaborados o adquiridos por estas en el ejercicio de sus funciones (artículo 13).

**Sexto.** En consecuencia con lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la reclamante, en su condición de ciudadana, tiene derecho de acceso a los contenidos y documentos que la Mancomunidad de Montejurra haya adquirido o elaborado en el ejercicio de sus funciones, sin necesidad de acreditar un motivo o interés concreto.

Entre esas funciones de la Mancomunidad se encuentran las de ejecución de aquellas obras que hayan acordado con ella los municipios asociados (artículo 47.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra).

En efecto, conforme a sus respectivos estatutos publicados en la página web, la Mancomunidad de Montejurra se concibe como una mancomunidad de planificación general para la organización y prestación, en forma asociada, de los servicios de su competencia que cita el artículo 4, entre los que figuran, los relacionados con el ciclo integral del agua y que comprenden el abastecimiento, la distribución, el saneamiento, el alcantarillado y la depuración, así como para la realización de cuantas actividades sirvan directa o indirectamente a la prestación de esos servicios.

Atendiendo a las funciones y competencias de la Mancomunidad, resulta legalmente posible y razonable que el Ayuntamiento de Andosilla hubiera encargado a la Mancomunidad de Montejurra la ejecución de obras de la competencia de aquél para su realización por esta, ya que ello constituye el objeto y función de la mancomunidad. La misma Mancomunidad, en su informe 7 de agosto de 2017, viene a precisar *a posteriori* de la resolución de 7 de junio de 2017 que la inadmisión no se ampara “en razones de falta de competencia sobre las actuaciones a las que se refiere la documentación requerida, sino en la mera imposibilidad material de atender la solicitud por las razones ya expuestas”, lo que abundaría en la conclusión de que tal ejecución se verificó por parte de la Mancomunidad.

**Séptimo.** A los efectos del derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública de la Administración y de acceso a sus archivos y registros, el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, entiende por tal “información pública” los contenidos y documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

El Consejo de Transparencia de Navarra entiende que el inciso que “obren en poder” que emplea el artículo 13 no se puede limitar únicamente a los documentos que materialmente existan en las dependencias de una Administración, sino que también incluye los documentos que deban estar bajo su responsabilidad legal por haberlos generado o adquirido esa Administración en el ejercicio de sus funciones públicas y el desarrollo de sus competencias, con mayor razón si la ley impone el deber de tenencia y conservación de estos documentos y reconoce a los ciudadanos el derecho a su consulta. La referencia a que “obren en su poder” no sería solo un concepto físico de existencia del documento, sino que, también y sobre todo, un concepto eminentemente jurídico (como es lo propio de los conceptos que dan las leyes), que, por un lado, supera los contenidos y documentos de que disponga la Administración por razón de sus competencias, ya que abarca a los documentos que haya obtenido de otras personas por distintas razones, y por otro, alcanza a todos los documentos que la Administración debe necesariamente tener en su poder por haber sido generados con motivo del ejercicio de sus funciones.

Por tanto, para la garantía de los derechos de los ciudadanos, para que exista transparencia y para el cumplimiento del ordenamiento jurídico, es deber legal de la Administración hacer y garantizar que obren en su poder los documentos que esta

haya generado o adquirido en el ejercicio de su actividad administrativa con motivo de obras públicas, servicios públicos, subvenciones, etcétera, en los que haya intervenido. Además, si tales documentos gozan de una relativa cercanía en el tiempo (los documentos que se solicitan en la reclamación se generan entre 2000 y 2005 cuando menos), el deber legal de su tenencia y conservación se acrecienta.

La eliminación voluntaria de estos documentos –más aún si la misma se realizara en contra de la ley- cuando existe el deber de su tenencia y conservación y, por ello, el incumplimiento del deber de obrar en su poder, no puede servir de argumento válido a la Administración para negar, a tales documentos y contenidos generados en su ámbito competencial, la consideración legal de que una información es pública a los efectos del derecho de acceso por los ciudadanos.

En definitiva, una información es pública cuando se refiere no solo a documentos que obren materialmente en poder de la Administración, sino también a documentos que deben obrar jurídicamente en su poder, pues no entenderlo así sería otorgar una suerte de patente de corso a las Administraciones para que estas, por el expediente de destruir o eliminar arbitrariamente los documentos públicos que generen en el ejercicio de sus funciones, dejar vacía de contenido las exigencias de las leyes y negar a los ciudadanos su derecho de acceso a la información pública.

**Octavo.** La petición de acceso a los contenidos y documentos que integran el concepto de “información pública” no precisa de motivación por parte del solicitante. Como dispone el artículo 17.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, por lo que la ausencia de motivación no puede ser por sí causa de rechazo de la solicitud.

De ello se desprende que la Administración a la que se dirige la solicitud no debe inquirir, indagar, ni tampoco elucubrar, sobre cuáles sean o puedan ser esos motivos que la ley no demanda. Si no se precisa de motivación, tampoco obsta al ejercicio del derecho de acceso la invocación –errónea o no- de leyes que no sean exactamente las aplicables al caso del derecho de acceso cuando se colija perfectamente del escrito de solicitud la voluntad del ciudadano de ejercer el derecho de acceso reconocido en el ordenamiento jurídico, pues lo que este ordenamiento ampara, a través distintas normas, el derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos y contenidos de las Administraciones públicas para así garantizar el objetivo de la transparencia de la actividad pública.

Asimismo, en atención al principio de legalidad administrativa, las causas de inadmisión a trámite de las solicitudes que invoque la Administración solo pueden ser

las que se relacionan en el artículo 18.1 de la misma Ley, por lo que no se pueden alegar otras distintas.

Atendiendo a lo dicho, ha de considerarse no acorde a Derecho el primer considerando reflejado en la resolución de la Mancomunidad de Montejurra para inadmitir a trámite las solicitudes, fundándose en que “dada la antigüedad de las actuaciones a que se refiere, dicha información carece de relevancia jurídico-administrativa”.

La relevancia jurídico-administrativa de la información no se contempla por la Ley como una causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública. Por ello, no debe la Administración valorar la relevancia que tiene una información que le solicitan los ciudadanos desde la perspectiva jurídico-administrativa con el resultado de inadmitir la solicitud.

Tampoco le corresponde a la Administración hacer consideraciones o invocaciones genéricas sobre la antigüedad de una información para disponer seguidamente la negación de un derecho ciudadano de acceso a la información cuando la antigüedad no aparece como un motivo legal de inadmisión en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, o en una ley específica aplicable.

La inadmisión a trámite de las solicitudes solo debe obedecer a alguno de los cinco motivos que establece el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sin que la Administración está habilitada para añadir otros motivos nuevos no contemplados en la norma, ni atender a consideraciones sobre la relevancia jurídico-administrativa de la información solicitada (la legislación que protege los documentos públicos prohíbe la destrucción de estos en tanto subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de los entes públicos) o sobre la antigüedad de la documentación (la legislación que regula el patrimonio documental obliga a la conservación de los documentos públicos).

**Noveno.** El artículo 18.1 d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, dispone, como causa de inadmisión a trámite de las solicitudes, que estas se hayan dirigido a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.

Esta es la causa y precepto alegados por la Mancomunidad de Montejurra en su Resolución de 7 de junio de 2017 para inadmitir a trámite las tres solicitudes: la inadmisión lo es “por no concernir a información pública en poder de esta Entidad”. Señala la Mancomunidad que, consultados los archivos de la Mancomunidad de Montejurra, no consta en los mismos la información solicitada. También invoca el



precepto legal que regula la inadmisión a trámite de solicitudes porque van “dirigidas a un órgano en cuyo poder no obra la información solicitada cuando se desconozca el competente”.

Con ello la Resolución objeto de reclamación y examen produce en el tercero el efecto de hacer creer que la información no obra en poder de la Mancomunidad porque no le concierne, esto es, porque no le atañe, afecta o interesa, sumado a que se desconoce quién es el órgano competente que tiene o puede tener esa información.

En el caso de la reclamación, la información solicitada se refiere de forma indubitada a tres obras públicas concretas: el arreglo y a la urbanización de varias calles de la localidad de Andosilla, planeadas por el Ayuntamiento de esta localidad en el año 2000 con una inversión global de 86 millones de pesetas, la renovación de redes del casco antiguo e instalación de canalización de gas en la calle Palacio, San Francisco Javier e Iglesia, planeadas también en el año 2000, y el arreglo y la urbanización de pavimentación e infraestructura de redes del barrio de Carandolé de Andosilla, planeadas en 2001 su ejecución y en 2004 su ampliación.

La solicitud demanda las actas de la Mancomunidad en las que se trató el tema de estas tres obras, los convenios celebrados entre el Ayuntamiento y la Mancomunidad al respecto de estas tres obras, el plan de viabilidad, los proyectos de obras, la documentación referida a las licitaciones, los pliego de cláusulas administrativas, las adjudicaciones, los certificados finales de obra, los certificados de recepción de las obras, y las subvenciones recibidas para la realización de dichos trabajos u obras y, en su caso, su ampliación.

Esto es, las solicitudes piden documentos y contenidos que integran la actividad y la gestión administrativas de tres obras de clara naturaleza y finalidad públicas y que se imputan a la Mancomunidad.

De los datos y documentos facilitados por la reclamante se desprende que:

- a) Las obras de renovación de redes del casco antiguo de Andosilla se recibieron el 21 de febrero de 2002 por la Presidenta y el Secretario de la Mancomunidad Montejurra, tras su ejecución por la empresa contratista, una vez que se había comprobado por los representantes de la Administración competente (el Presidente y el secretario de la Mancomunidad) que las obras se habían ejecutado conforme al proyecto aprobado y a las instrucciones dadas por la Dirección de obra. Figuran el acta de recepción y un documento

de certificación por la obra emitido por la Mancomunidad de Montejurra el 18 de abril de 2002.

- b) Las citadas obras de “renovación de las redes de abastecimiento y saneamiento del Casco Antiguo de Andosilla”, se mencionan en el Acuerdo de 8 de mayo de 2000, del Gobierno de Navarra, por el que se aprueba el Plan de Obras de Infraestructuras Locales para el año 2000, quedando incluidas dentro de dicho Plan, por un importe de 54.374 euros, y siendo la entidad local responsable la Mancomunidad de Montejurra (Boletín Oficial de Navarra número 71, de 12 de junio de 2000).
- c) Las obras de pavimentación del barrio Carandolé se recibieron el 31 de diciembre de 2005 por el Presidente y el Secretario de la Mancomunidad de Montejurra, tras su ejecución por la empresa contratista, una vez comprobado por los representantes de la Administración competente (el Presidente y el secretario de la Mancomunidad) que se habían realizado conforme al proyecto aprobado. Figuran el acta de recepción, un certificado de la dirección de la obra firmado, entre otros, por el Presidente de la Mancomunidad y el Secretario de esta, y un certificado de la inversión y financiación firmado por el Secretario de la Mancomunidad con el visto bueno del Presidente de la Mancomunidad en un documento administrativo encabezado con el logo de la Mancomunidad.
- d) Las obras de renovación de las redes del barrio Carandolé de Andosilla se recibieron el 31 de diciembre de 2005 por el Presidente y el Secretario de la Mancomunidad de Montejurra, tras su ejecución por la empresa contratista, una vez comprobado por estos, en su condición de representantes de la Administración competente, que se habían realizado conforme al proyecto aprobado. Figuran el acta de recepción y un certificado de la dirección de la obra con el logo de la Mancomunidad de Montejurra firmado, entre otros, por el Presidente de la Mancomunidad y el Secretario de esta.

A la vista de los documentos aportados por la reclamante y de las comprobaciones realizadas en el Boletín Oficial de Navarra, el Consejo concluye que la Mancomunidad de Montejurra fue la entidad local competente, por encargo del Ayuntamiento de Andosilla o en virtud de su competencia, para la ejecución de las tres obras públicas cuya información se solicita, para lo cual contrató las obras con una empresa, dirigió las obras mediante el nombramiento de un Director de obra, recibió las obras del contratista tras comprobar su ejecución conforme con el proyecto aprobado, las liquidó tanto parcial como definitivamente, y, en definitiva, abonó al

contratista los importes oportunos por tal ejecución. Todo ello queda probado con los documentos aportados por la reclamante.

En consecuencia con ello, el Consejo encuentra disconforme con el derecho de acceso a la información pública, el derecho de acceso a los archivos y registros que reconoce el artículo 105 b) de la Constitución y el derecho de consulta de los documentos públicos que figuran en los archivos y registros administrativos, la actuación de la Mancomunidad de Montejurra que provoca que el ejercicio real de estos derechos por cualquier ciudadano se vea imposibilitado materialmente. Tal resultado no se corresponde con el ordenamiento jurídico en la medida en que estamos ante documentación generada por la Mancomunidad en el ejercicio de su actividad administrativa y que esta no facilita a la ciudadana que se la solicita conforme a la ley, porque afirma que no obra en su poder fundándose en una razón imprecisa de antigüedad, en la carencia de relevancia jurídico-administrativa que se supone y en que dicha información no le concierne. El resultado es mayormente opuesto al ordenamiento jurídico si, además, se añade en la resolución administrativa que se desconoce quién es el “órgano competente” donde puede estar la información y no se indica en dicha resolución el órgano que, a su juicio, es el competente para conocer de la solicitud, como lo requiere el artículo 18.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Además, resulta extraño este desconocimiento de quién pueda ser el competente manifestado en la Resolución, cuando luego la Mancomunidad, en su informe de 7 de agosto de 2017, parece venir a reconocer que ella es la competente en las actuaciones a las que se refiere la documentación requerida.

La citada resolución objeto de reclamación no puede considerarse así conforme al ordenamiento jurídico en cuanto afirma que no obran en su poder documentos relativos a la actividad administrativa de obras públicas que ha ejecutado en el ejercicio de sus funciones legales, ni da una explicación más completa de qué ha podido ocurrir para que tal información no obre en su poder, siendo ella el órgano competente.

De ahí que, en consecuencia, deba declararse el derecho de la reclamante a acceder a la información que solicitó, por ser este un derecho que le reconoce la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en desarrollo del artículo 105 b) de la Constitución. En este sentido, no se aprecia la concurrencia de ninguno de los límites del derecho de acceso que menciona el artículo 14 de la Ley citada o el artículo 105 b).

**Décimo.** En la medida en que la Resolución de la Presidenta de la Mancomunidad de Montejurra menciona la Resolución 190/2016, de 15 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y luego se reitera esta en el informe de alegaciones, el Consejo de Transparencia de Navarra debe declarar que no puede tener esta última resolución como un elemento de comparación o de referencia a seguir en este caso.

En el supuesto de la Resolución 190/2016, un ciudadano solicitó al Ministerio de Justicia los antecedentes de un contrato, el expediente de contratación y las instrucciones sobre digitalización de un contrato suscrito entre el Colegio de Registradores y una empresa, es decir, la información entre un tercero distinto de la propia Administración y la contratista. En cambio, en el caso que nos ocupa lo que se solicita es documentación de la Mancomunidad sobre su propia actividad de ejecución de obras. No se solicita información sobre un tercero.

El motivo de fondo por el que se desestima la reclamación en el caso estatal fue que “dando por hecho que existen tanto el contrato como toda la documentación a él referida , que es el objeto de la solicitud formulada por el Reclamante –dado que éste así lo afirma y la Administración no lo niega expresamente- también debemos dar por cierto que esta última carece de dichos documentos, a pesar de haberlos intentado localizar, puesto que este Consejo de Transparencia carece de los elementos de juicio suficientes para afirmar lo contrario y la Reclamante no aporta indicios o pruebas concluyentes de que no sea así”. Por el contrario, en el presente caso objeto de examen, la reclamante sí aporta pruebas concluyentes de que la documentación fue generada por la Mancomunidad de Montejurra en el ejercicio de sus funciones y de que existe el deber legal para esta entidad local de conservar la documentación, sin que la entidad local haya dado prueba alguna o dado cuenta de porqué dicha información que tiene el deber legal de conservar ya no obra en su poder o cómo ha podido desaparecer y porqué causas y procedimientos administrativos.

La resolución estatal parte de la consideración de que la “ausencia de documentación puede deberse, como afirma la propia Administración, a la antigüedad de lo solicitado vinculado a los calendarios de conservación y expurgo que son de aplicación a los documentos administrativos”. Sin embargo, tanto la Ley 16/1985, de 25 de julio, del patrimonio histórico español, como la legislación foral establecen el deber de conservar los documentos de las entidades locales de Navarra generados o recibidos en el ejercicio de sus funciones, sin que puedan ser destruidos salvo que exista autorización o acuerdo de la Administración competente o de la correspondiente

comisión de evaluación documental. La Mancomunidad no ha alegado ningún aspecto sobre un posible expurgo, ni sobre calendarios de conservación, ni sobre el modo de eliminación de la documentación que ha dado lugar a su ausencia, ni qué órgano y resolución autorizó la destrucción, cuándo lo autorizó y efectuó, cómo, con qué motivación, etcétera.

**Decimoprimeramente.** La Ley 16/1985, de 25 de julio, del patrimonio histórico español, protege el patrimonio documental formado por los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público (artículo 49.2), por lo que obliga a todos los poseedores de estos documentos a conservarlos, protegerlos, destinarlos a un uso que no impida su conservación y a mantenerlos en lugares adecuados (artículo 52.1). La eliminación de estos documentos solo puede llevarse a cabo si así lo ha autorizado la Administración competente, sin que, en ningún caso, puedan destruirse tales documentos en tanto subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas o de los entes públicos (artículo 55). Reconoce esta ley que la consulta de tales documentos es libre (por cualquier persona), salvo disposición expresa de la Ley, previéndose la consulta incluso en plazos superiores a los 25 y 50 años desde su generación (artículo 57), lo que denota el amplio plazo que el legislador estatal impone para su conservación y para que los documentos obren en poder de la Administración. Las previsiones de esta Ley estaban vigentes y eran de aplicación a los documentos públicos a que se refiere la reclamación.

A las mismas conclusiones llevan la Ley Foral 14/2005, de 12 de noviembre, del patrimonio cultural de Navarra, y la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de archivos y documentos.

Por lo que se refiere a la Ley Foral 14/2005, de 12 de noviembre, del patrimonio cultural:

El artículo 71.1 declara que forman parte del Patrimonio Documental de Navarra los documentos públicos, entendiendo por tales, los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por los órganos de las Administraciones Públicas de Navarra (entre las que se encuentran las mancomunidades).

El artículo 74 de esta ley foral prohíbe la eliminación o destrucción de estos documentos salvo resolución del órgano competente, sin que puedan destruirse los documentos en que subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de los entes públicos o personas.

El artículo 75 regula el ciclo vital de los documentos e impone a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra el deber de velar por el cumplimiento de las normas de conservación, incluyendo la regulación de sus valores administrativos, accesibilidad, periodo de conservación y, en su caso, plazo de eliminación, en función de su importancia como testimonio de la actividad de las Administraciones públicas, de modo que se garantice su conservación permanente.

El artículo 76 establece el deber de los poseedores de estos documentos de proteger y conservarlos e impedir su destrucción y merma, manteniéndose en condiciones adecuadas para su conservación.

Por lo que atañe a la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de archivos y documentos:

El artículo 4 considera documentos de titularidad pública los producidos por las instituciones y las Administraciones públicas de Navarra en el ejercicio de su actividad administrativa, así como aquellos documentos de origen privado recibidos por estas en el ejercicio de sus funciones.

Su artículo 20 reconoce el derecho de las personas (de cualquier persona) para acceder a los archivos, así como el derecho de consulta, de los documentos integrantes del Patrimonio Documental de Navarra, incluida la obtención de copias, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso, sin otras restricciones que la salvaguarda de derechos fundamentales de las personas o las que pueda disponer la normativa específica.

Finalmente, el artículo 30 de la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, obliga a las entidades locales a aplicar normas y procedimientos que garanticen el tratamiento adecuado en cuanto a la producción, gestión, organización, conservación y difusión de los documentos generados o recibidos en el ejercicio de sus funciones, para lo cual deben tener su propio archivo con las instalaciones y condiciones técnicas adecuadas para garantizar el tratamiento y conservación de la documentación, “así como el acceso a la misma” (artículo 30.3).

Como puede verse, la legislación sobre el patrimonio documental obliga, desde antes de los hechos a que se refiere la reclamación, a la conservación en sus archivos de los documentos producidos por las Administraciones públicas de Navarra en el ejercicio de su actividad administrativa, y reconoce su acceso y consulta como derecho de las personas.

Esta legislación sobre la protección y conservación del patrimonio documental entronca directamente con la legislación que reconoce el derecho de acceso a la información pública, por lo que no es posible orillarla por parte del Consejo, como se apunta en el informe de alegaciones. La primera normativa es soporte de la segunda, y ambas reconocen el derecho de cualquier persona para consultar los documentos públicos de una entidad local y obtener su acceso a ellos. La competencia del Consejo de Transparencia de Navarra no se limita solo a las leyes del derecho de acceso a la información pública, sino que, con motivo de sus resoluciones, alcanza a interpretar y aplicar cuantas leyes especiales se vinculan con ellas, como son las normativas sobre medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, salud, tributos, archivos históricos de titularidad pública. De esta conexión normativa dan prueba la disposición adicional segunda de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y la disposición adicional séptima de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio: esta última se extiende a cualquier otro supuesto en que la normativa foral reconozca a los ciudadanos y ciudadanas un derecho de acceso a cualquier información de carácter público que obre en poder de las Administraciones públicas, con mención expresa, entre otras, a la normativa específica sobre la información obrante en archivos históricos de titularidad pública.

Por ello, el argumento de “la antigüedad” de la documentación solicitada no puede entenderse como una justificación suficiente para llevar consigo la negación del derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos. La legislación, tanto en el año 2000 como hoy, sigue imponiendo a las Administraciones públicas de Navarra el deber de conservar la documentación relacionada con el ejercicio de sus funciones públicas, sea cuál sea su antigüedad (más aún si tiene valor probatorio), y reconoce el derecho de consulta por los ciudadanos y hoy el derecho de acceso a esa documentación. La antigüedad, genéricamente alegada y sin más precisiones, no es causa ni motivo por sí solo para hacer desaparecer información pública y, con ello, producir el efecto de impedir el derecho de acceso de los ciudadanos y el cumplimiento del deber de transparencia que demandan los legisladores y la sociedad.

**Decimosegundo.** Llegados a este punto, debe estimarse la reclamación y reconocerse el derecho de acceso de la reclamante a la información que solicitó, y, como concreción de ese derecho y para hacerlo efectivo, ha de instarse a la Mancomunidad de Montejurra a que vuelva a revisar todos sus archivos y dependencias vinculados con el depósito y conservación de los documentos que su actividad genera, con el fin de que encuentre la documentación a que se refiere la solicitud (la conexas con las tres obras citadas) y, de este modo, proceda a facilitarla a la reclamante, pues tal es su deber.





2º. Dar traslado de este acuerdo a la Mancomunidad de Montejurra para que, dentro del plazo legal de dos meses que fija como máximo el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, proceda en el sentido indicado en el fundamento jurídico decimosegundo, y, en todo caso, remita al Consejo de Transparencia de Navarra copia de los envíos de documentación realizados a la reclamante en el plazo máximo de diez hábiles desde que se realicen, a fin de acreditar el debido cumplimiento de este acuerdo y de hacer efectivo, en la mayor medida posible, el derecho de acceso a la información pública que la ley reconoce a la reclamante.

3º. Notificar este acuerdo a doña  
XX.

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.

**La Presidenta del Consejo de Transparencia de Navarra**  
**Nafarroako Gardentasunaren Kontseiluako Lehendakaria**

Pilar Yoldi López