

ACUERDO AL 01/2024, de 13 de mayo, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se aprueba la propuesta de modificación parcial de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y, de la ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

La experiencia adquirida por el Consejo de Transparencia de Navarra en la aplicación de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tanto a través de la resolución de las reclamaciones formuladas durante los casi seis años de vigencia de la misma, como mediante la evaluación de las obligaciones de publicidad activa, le ha impulsado a estudiar y proponer algunas posibles modificaciones en el articulado de la referida Ley Foral, así como en otras disposiciones normativas en aras a facilitar el acceso a la información que puede resultar jurídicamente relevante.

Para la elaboración de las propuestas también se han tenido presentes las diversas ponencias y las conclusiones alcanzadas por el Subgrupo de Trabajo de la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Foro de Gobierno Abierto, constituido en el marco del IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020- 2024, que desarrolló su trabajo entre enero y diciembre de 2022.

Las mejoras que se proponen introducir son de diversa índole: integran modificaciones exclusivamente técnicas respecto de preceptos ya incorporados en la vigente Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, y también incorporan nuevas figuras sustantivas y procedimentales para cubrir vacíos legales actualmente existentes o para adaptar la norma legal a realidades que la experiencia de estos años ha evidenciado.

El objetivo esencial que persigue la reforma que se propone es, en suma, asegurar un mejor acceso a la información pública, lo que posibilitará una mayor presencia activa y responsable de la sociedad en los asuntos públicos, favoreciendo así los actuales retos en la puesta en marcha de una verdadera política de transparencia y de rendición de cuentas; política que ha de involucrar y comprometer a todos, tanto a las instituciones obligadas por la ley Foral como a la ciudadanía en general.

En consecuencia, 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. Aprobar la propuesta de modificación parcial de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y, de la ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que se incorpora como Anexo al presente acuerdo.

2º. Notificar este acuerdo al Consejero de Presidencia e Igualdad.

3º. Publicar este acuerdo en el espacio web del Consejo de Transparencia de Navarra para su general conocimiento.

MODIFICACIONES ACORDADAS POR EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA DE NAVARRA EN SESIÓN DE 22 DE ABRIL DE 2024

A) Modificaciones a la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La experiencia adquirida por el Consejo de Transparencia de Navarra en la aplicación de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tanto en la resolución de las reclamaciones formuladas como en la evaluación de las obligaciones de publicidad activa, le ha aconsejado proponer, para su debate, algunas posibles modificaciones en el articulado de la referida Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo.

Las modificaciones de artículos y nuevos artículos que se proponen son los siguientes:

I. Artículo 18.2

Suprimir el apartado 2 de este artículo.

Justificación: se dice lo mismo en el artículo 11.4, por lo que es una reiteración innecesaria.

II. Artículo 18.1

Suprimir la referencia al apartado 1

Justificación: Dada por la supresión del 18.2

III. Artículo 20

Introducir un párrafo al final de la letra b) del apartado 2 del Artículo 20 con la siguiente redacción:

"La publicación de la agenda incluirá información sobre el objeto de las reuniones o sesiones que se celebren, con expresión de las personas asistentes y de las organizaciones o entidades a que representen, así como de los asuntos a tratar"

Justificación: perfilar el contenido de lo publicado, sin suprimir ni alterar lo ya exigido por la ley.

IV. Artículo 29 bis

Introducir un nuevo artículo -29 bis- con la siguiente redacción.

"Artículo 29 bis. Supervisión de incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa.

1. Cualquier persona física o jurídica, a la vista de posibles incumplimientos de obligaciones de publicidad activa, podrá, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 60.3, presentar denuncia ante el Consejo de Transparencia de Navarra, teniendo derecho a recibir una respuesta motivada en el plazo de tres meses desde su presentación. La respuesta del Consejo de Transparencia de Navarra se publicará en la página web o en el portal correspondiente, previa disociación de los datos personales.

2. El denunciante gozará, en todo caso, del derecho de confidencialidad, debiendo, a solicitud de aquél, omitirse cualquier dato que pueda conducir a su identificación"

Justificación:

La regulación de la denuncia en las leyes de procedimiento administrativo tradicionalmente se ha vinculado con el ejercicio del *ius puniendi* por parte de las Administraciones Públicas. Razón por la que la doctrina administrativista ha estudiado la figura de la denuncia y el denunciante, particularmente, en lo relativo a si es o no interesado –denunciante simple y denunciante cualificado– en el procedimiento administrativo sancionador que se derive de la formulación de una denuncia. En esta línea de vincular la denuncia con un procedimiento sancionador, la Ley Foral 5/2018 de Transparencia, solo alude a la denuncia en el artículo 60.3 que regula el procedimiento para imponer las sanciones establecidas en la Ley Foral.

Pero la denuncia administrativa permite denunciar hechos que exceden ampliamente al ámbito de las infracciones administrativas sancionables. En efecto, el artículo 62 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, define la denuncia como *el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo*. La finalidad de la denuncia conforme a la ley procedimental es, por tanto, más amplia pues es tal siempre que pueda justificar la incoación de oficio de cualquier procedimiento administrativo, no solo del procedimiento administrativo sancionador, ya que la denuncia no se ha de limitar a informar de infracciones administrativas.

En el ámbito de la transparencia, la denuncia ciudadana está particularmente indicada ante incumplimientos por parte de los sujetos obligados de sus respectivas obligaciones de publicidad activa. Es, sin duda, un mecanismo que puede ayudar significativamente al órgano garante de la transparencia a un mejor control de las obligaciones de publicidad activa.

Se trata de potenciar este instrumento de control haciendo expresa referencia al mismo mediante este nuevo artículo introducido en el Capítulo III del

Título I dedicado a la publicidad activa, a la par que estableciendo el procedimiento a seguir por el Consejo de respuesta a la denuncia.

V. Artículo 32

Sustituir la redacción del artículo 32 por la siguiente:

“1. Si la información solicitada contiene datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso y por escrito de la persona afectada, a menos que esta persona hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluye datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

Corresponde a la unidad administrativa competente recabar el consentimiento de la persona afectada, para lo cual se estará a lo dispuesto en el artículo 39 de esta Ley Foral.

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. Cuando la información solicitada no contenga datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contengan datos de carácter meramente identificativo de aquéllos o de contacto y con su comunicación no se aprecie un perjuicio relevante para el interés de los afectados.

b) La justificación por el solicitante de su petición en su calidad de titular de un interés legítimo y directo o de un derecho subjetivo distinto del de su condición de ciudadano.

c) El hecho de que el solicitante tenga la condición de investigador y motive el acceso a fines históricos, científicos o estadísticos.

d) La justificación por el solicitante de su petición en su condición de representante sindical o de los empleados de la unidad o Administración de que se trate, siempre que la información guarde relación con la organización del trabajo, las funciones o las retribuciones complementarias derivadas de la relación laboral o administrativa.

e) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

f) El menor perjuicio a los afectados, derivado del transcurso del plazo de diez años a partir de la fecha del documento o información.

4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.”

Justificación:

La protección de los datos personales es un elemento fundamental que ha de tenerse presente en toda la política de transparencia. La normativa básica estatal contenida en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, es una

normativa de plena aplicación y sistemáticamente utilizada por los órganos judiciales para resolver los conflictos entre la efectividad del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales. De ahí que resulta aconsejable que el contenido del artículo 32 de la Ley Foral de Transparencia sea lo más acorde posible con el del artículo 15 de la ley estatal.

VI. Artículo 34.6.

En el punto 6 sustituir “*señalados en el apartado anterior*” por “*señalados en el apartado segundo*”.

Justificación:

Corregir un error.

VII. Artículo 39.

Sustituir la redacción del artículo 39 por la siguiente:

“1. Cuando el órgano encargado de la resolución considere que la estimación de la solicitud de información conlleva la comunicación de datos de carácter personal considerados como especialmente protegidos dará a los afectados un plazo de quince días para que puedan manifestar su consentimiento expreso al acceso a la información.

2. Cuando el órgano encargado de la resolución considere que la estimación de la solicitud de información puede perjudicar otros derechos o los intereses legítimos de terceros, dará a los afectados un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportuno.”

3. (Igual que el 2 anterior de la Ley Foral vigente).

4. (Igual que el 3 anterior de la Ley Foral vigente).”

Justificación:

Especificar los diferentes efectos de la intervención del afectado o interesado, según la solicitud de información afecte a datos de carácter personal considerados como especialmente protegidos o afecte a otros derechos o intereses legítimos. En el primer caso, es requisito previo para el

acceso el consentimiento expreso del interesado; en el segundo, se estará a lo que resulte de sus alegaciones y del ordenamiento jurídico.

VIII. Artículo 41

Sustituir la redacción del artículo 41.2 por la siguiente:

2. Si en el plazo máximo previsto para resolver y notificar no se hubiese recibido resolución expresa, se estará a los efectos estimatorios o desestimatorios que establezca la legislación básica del Estado en materia de transparencia”.

Suprimir el número 3.

Justificación:

Se propone unificar el régimen del silencio positivo o negativo en aplicación de la STC 104/2018, de 4 de octubre de 2018, que declaró inconstitucional y nulo el artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de Aragón, que como Navarra contemplaba el silencio administrativo positivo.

IX Artículo 44.1:

Añadir la letra d) al punto 1:

“d) Cuando el órgano competente considere más razonable poner a disposición del solicitante la información en otra forma o formato del solicitado.”

Justificación:

Dejar bien claro los supuestos de gratuidad en el acceso a la información.

X. Artículo 45.4

Añadir al apartado 4 los dos siguientes párrafos:

“Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga.

Las administraciones públicas y demás sujetos obligados por la Ley prestarán su colaboración al Consejo de Transparencia para facilitar la identificación de las personas afectadas por la reclamación.

El trámite de audiencia supondrá la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones y justificaciones que estimen pertinentes las personas afectadas o haya transcurrido el plazo para su presentación.”

Justificación: el TS en sentencia 315/2021, de 8 de marzo, dictada en casación exige terminantemente que las personas o entidades cuyos derechos o intereses pueden verse afectados por la información pública solicitada, y consecuentemente con la decisión que se adopte, deben poder formular alegaciones.

XI. Artículo 45.8.

Dar la siguiente redacción al punto 8:

“8. Los actos dictados por el Consejo de Transparencia de Navarra, tanto en materia de publicidad activa como en materia de derecho de acceso a la información pública, serán directamente ejecutivos obligando a las entidades y administraciones a las que vayan dirigidos.

Justificación:

Mejorar técnicamente la redacción de este precepto.

XII. Artículo 53.

Suprimir este artículo

Justificación:

Innecesario pues repite lo ya establecido el artículo 47.3

XIII. Artículo 55.

Inciso inicial: sustituir “*capítulo*” por “*título:*”

Justificación:

Corregir error.

XIV. Artículo 57.2.e)

Sustituir “*artículo 57*” por “*artículo 51*”

Justificación: corregir error

XV. Artículo 57.3.d)

Sustituir “*artículo 57*” por “*artículo 51*”

Justificación: Corregir error.

XVI. Artículo 60.4

Sustituir la redacción del punto 4 por la siguiente:

“4. El Consejo de Transparencia de Navarra, cuando constate incumplimientos en esta materia susceptibles de ser calificados como alguna de las infracciones previstas en este título, instará la incoación del procedimiento. El órgano competente estará obligado a incoar el procedimiento y a comunicar al Consejo el resultado del mismo.”

Justificación:

Respecto del punto 4, es poco probable que una autoridad u órgano administrativo incoe un procedimiento sancionador, en muchos casos para sancionarse a sí mismo, a requerimiento del Consejo. Con las obligaciones que se añaden de incoar necesariamente el procedimiento y de comunicar su resolución al Consejo, se limitan las posibilidades de que el órgano sancionador deje, sin más, el expediente sobre la mesa indefinidamente. Además, una hipotética resolución disponiendo archivar el expediente y no sancionar, deberá estar bien motivada.

Esta especialidad del procedimiento se hace al amparo de lo que permite la disposición adicional primera de la LPAC.

XVII. Artículo 63.2

Sustituir la redacción del punto 2 por la siguiente:

2. El Consejo de Transparencia de Navarra en el ejercicio de las funciones que la presente ley foral le atribuye, actuará con objetividad, profesionalidad, sometimiento al ordenamiento jurídico, autonomía y plena independencia orgánica y funcional.

Justificación:

Se trata de reconocer expresamente al CTN plena independencia orgánica y funcional. El artículo 112 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común exige que la resolución de las reclamaciones sustitutivas de los recursos ordinarios se encomiende a órganos o comisiones “no sometidas a instrucciones jerárquicas”. La independencia es, pues, la primera y principal nota característica que ha de reunir todo órgano de control en materia de transparencia. La independencia es premisa de credibilidad y autoridad en el ejercicio de la función de control. La dependencia orgánica implica jerarquía y la independencia se obtiene mediante la dotación al órgano de control de plena autonomía funcional y orgánica.

La profesora Salvador Martínez (Autoridades Independientes, Ariel, 2002) y el profesor García Costa (La independencia de las autoridades administrativas garantes del derecho de acceso a la información pública, Revista General de Derecho Administrativo, núm. 53, 2020), han identificado las técnicas que aseguran la autonomía de los órganos públicos. Son las siguientes: autonomía orgánica, autonomía funcional, autonomía personal y autonomía financiera. Atendiendo al contenido del artículo 63 de la LFTN, ahora nos interesan la autonomía orgánica y la funcional.

1. Autonomía orgánica:

En el plano orgánico, la autonomía de los órganos públicos se logra mediante la atribución a los mismos de las siguientes garantías:

a) la creación por ley;

Junto a la creación por ley, también se cita como garantía orgánica el reconocimiento a las autoridades de personalidad jurídica propia. No obstante, en opinión de los citados profesores, esta garantía no forma parte del núcleo indispensable de la autonomía orgánica. Pues bien, el Consejo de Transparencia de Navarra fue creado por ley, si bien carece de personalidad jurídica propia.

b) la atribución de potestad reglamentaria para la aprobación de sus estatutos o reglamentos internos.

En criterio de los citados profesores, más importante que las dos anteriores, hasta el punto de que la garantía orgánica se identifica con ella, es la denominada autonomía normativa, es decir, la potestad atribuida a la entidad que se pretende independiente para elaborar y aprobar su reglamento interno para cuestiones de organización y funcionamiento.

Pues bien, el artículo 67.1 de la LFTN le atribuye el Consejo de Transparencia la potestad de elaborar y aprobar su reglamento de funcionamiento.

La independencia orgánica implica también que ninguna Administración puede revisar de oficio los actos del ente independiente, ni declarar su lesividad; solo cabe su impugnación ante el contencioso-administrativo. La STS 14-5-2020 ha dicho que una Administración solo puede revisar sus propios actos y no los de otra Administración. Así pues, en cuanto el artículo 63.2 de la LFTN lo adscribe orgánicamente al Departamento de Presidencia, en teoría este podría revisar de oficio los actos del Consejo y declarar su lesividad.

2. Autonomía funcional:

En lo que respecta a la autonomía funcional, esta se garantiza mediante dos técnicas:

a) la primera es el aseguramiento de que, en el desempeño de las funciones, el Consejo en ningún caso solicitará o recibirá órdenes o instrucciones del Gobierno, de cualquier otro órgano público o ente privado;

b) la segunda de ellas la atribución en exclusiva al Consejo de las funciones para la que ha sido creado, de modo que las ejerza con carácter exclusivo y excluyente.

No cabe duda de que al Consejo de Transparencia le son plenamente de aplicación ambas técnicas. El artículo 63.2 le reconoce expresamente la autonomía funcional al disponer que el Consejo actuará con objetividad, profesionalidad, sometimiento al ordenamiento jurídico, autonomía y plena independencia.

La mayoría de las leyes autonómicas de transparencia han reconocido expresamente a los respectivos Consejos de Transparencia “plena independencia orgánica y funcional”. Así, Andalucía, Madrid, Valencia, Castilla La Mancha, Murcia, etc.

3. Autonomía presupuestaria. Para la autonomía presupuestaria se propone el nuevo artículo 67 bis.

XVIII. Artículo 64.1

Suprimir la numeración “1” del primer párrafo.

Justificación: No hay más apartados.

XX. Artículo 67 bis

Introducir un nuevo artículo 67 bis con la siguiente redacción:

Artículo 67 bis. Presupuesto

1. El Consejo de Transparencia de Navarra contará con un programa presupuestario propio dentro de los Presupuestos Generales de Navarra,

que incluirá la dotación suficiente para llevar a cabo sus funciones con independencia.

2. El Consejo de Transparencia de Navarra aprobará anualmente una propuesta de presupuesto, que incluirá los recursos necesarios para desarrollar su actividad de acuerdo con las funciones atribuidas por esta ley foral. La propuesta se remitirá al Departamento competente en materia de transparencia para que la remita directamente al Departamento competente en materia de presupuestos, a los efectos de que se incorpore su contenido al anteproyecto de presupuestos generales de Navarra, todo de acuerdo con el calendario fijado por las normas de elaboración de los presupuestos generales.

Justificación.

La LFTN no dispone nada respecto de la necesaria dotación económica que ha de tener el Consejo de Transparencia de Navarra para el desempeño de sus funciones; dotación pequeña pero necesaria. Conforme al artículo 67.2 de la LFTN la dependencia del Consejo de Transparencia del Departamento de Presidencia es absoluta.

La ausencia de una norma que asegure la independencia en la esfera presupuestaria, en contraste con lo que sucede en los ámbitos funcional y personal, justifica que el Consejo de Transparencia no pueda ser considerado como una autoridad administrativa independiente, sino como una autoridad administrativa limitadamente independiente pues no tienen garantizada normativamente su autonomía presupuestaria y tampoco su suficiencia financiera (García Costa, 2020).

XXI. Artículo 68.

Sustituir “*en las letras b) y c) del artículo 2.2*” por “*en el artículo 2.2*”

Justificación:

Corregir error: en el artículo 2.2 no existen esas letras.

XXII. Disposición adicional décima (nueva)

Se incorpora una nueva disposición adicional con la siguiente redacción:

“Disposición adicional décima. Apoyo y colaboración a las entidades locales para el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa.

El Gobierno de Navarra prestará asistencia a las entidades locales para que puedan cumplir las obligaciones de publicidad que les resultan de aplicación.

Justificación.

Parece del todo necesario que la Administración de la Comunidad Foral ofrezca un apoyo técnico y/o económico, en particular, a las entidades locales de poca población y, por ende, carentes de medios, para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que les impone la Ley Foral de Transparencia.

B) Modificaciones a la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

Se propone la siguiente modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra:

I Artículo 338

Añadir un número 4 al artículo 338 con el siguiente texto:

“El Tribunal Administrativo de Navarra, observando las normas de protección de datos, publicará las resoluciones que resuelvan los recursos de alzada que tramite”.

Justificación.

Facilitar el acceso a información de notoria relevancia jurídica.