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

consejodetransparencia@navarra.es

Reclamación 17/2023

ACUERDO AR 21/2023, de 5 de junio de 2023, del Consejo de Transparencia de

Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante el Ayuntamiento de

Cortes.

Antecedentes de hecho.

1. El 18 de abril de 2023, el Consejo de Transparencia de Navarra recibió un

escrito firmado por don XXXXXX, mediante el que formulaba una reclamación frente al

Ayuntamiento de Cortes ante la falta de respuesta de ese Ayuntamiento a su solicitud,

de 3 de marzo de 2023, referida a determinada información relacionada con una

inspección de la instalación eléctrica de la Casa Consistorial realizada el 25 de enero de

2023 por un Organismo de Control Autorizado. En concreto solicitaba la siguiente

documentación:

Informe emitido por el Organismo de Control Autorizado ATISAE.

Requerimiento del Departamento de Industria de Navarra.

Alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Cortes ante el Departamento

de Desarrollo Económico y Empresarial.

- Cualquier otro documento enviado y recibido entre el Departamento de

Desarrollo Económico y Empresarial y el Ayuntamiento de Cortes.

- Toda la documentación relacionada con mi denuncia por la instalación existente.

2. El 25 de abril de 2023, la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra

trasladó la reclamación al Ayuntamiento de Cortes, solicitando que, en el plazo máximo

de diez días hábiles, remitiera el expediente administrativo y el informe de alegaciones

que estimase oportuno.

3. El 10 de mayo de 2023, 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 de 8 de mayo de 2023 manifiesta lo siguiente:

Página 1 de 9

El artículo 38.2 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno señala que cuando la entidad u órgano administrativo competente pertenezca o dependa de una administración distinta a la que se ha dirigido la solicitud, debe informarse de ello al solicitante, por vía electrónica si es posible, e indicarle cuál es la Administración a la que se ha derivado su solicitud para que pueda ejercer el derecho de acceso a la información pública.

La solicitud de información de XXXXXX hace referencia al expediente 0002-0224-2021-000120 que se está tramitando por la Sección Registro de Empresas y Seguridad Industrial.

Este Ayuntamiento entiende que esta solicitud de derecho de acceso a la información pública debería de dirigirse a ese organismo y por tal motivo se le comunica que en fecha de 08/05/2023 se ha procedido a derivar la solicitud a la Sección Registro de Empresas y Seguridad Industrial para que resuelva su solicitud de acceso a información pública.

Por tales motivos

SE SOLICITA AL CONSEJO DE TRANSPARENCIA

Que se proceda a desestimar la reclamación 17/2023 formulada por D. XXXXXX.

## 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 Cortes.

**Segundo.** En atención a los hechos descritos, antes de entrar a analizar la concreta alegación formulada por el Ayuntamiento, debemos analizar y resolver sobre

una cuestión previa cual es la posible generación de silencio administrativo positivo por la tardanza del Ayuntamiento en contestar la solicitud de acceso a la información pública.

El artículo 41 de la LFTN establece que el órgano en cada caso competente para resolver ha de facilitar la información pública solicitada o comunicar al solicitante los motivos de la negativa a facilitarla lo antes posible y, a más tardar, en los plazos establecidos en las normas con rango de ley específicas y, en defecto de previsión, en el plazo máximo de un mes desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro de la Administración competente para resolverla; plazo que podrá ampliarse por otro mes más, si el volumen y la complejidad de la información son tales que resulta imposible emitirla en el plazo antes indicado, pero en este caso debiendo informar al solicitante, dentro del plazo máximo de diez días, de las razones que justifican la emisión de la resolución en dicho plazo ampliado.

Seguidamente, establece este artículo que si en el plazo máximo previsto para resolver y notificar el solicitante no hubiese recibido resolución expresa, se ha de entender estimada la solicitud salvo en relación con aquella información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente impuesta en una norma con rango de ley. Esta cláusula de salvaguardia acoge los límites establecidos en el artículo 31 de la misma LFTN, y los que puedan establecer otras leyes.

Termina el artículo 41 estableciendo que la Administración Pública, en los casos de estimación por silencio administrativo, viene obligada a emitir y notificar la resolución expresa reconociendo el derecho, total o parcialmente, conforme a las previsiones recogidas en la Ley Foral.

Pues bien, en el presente caso la solicitud se presentó ante el Ayuntamiento de Cortes el 3 de marzo de 2023 y la respuesta por parte del Ayuntamiento a esta solicitud se ha realizado el 8 de mayo de 2023, dos meses y cinco días más tarde, una vez abierto el procedimiento de reclamación.

Cierto es que se ha procedido por parte del Ayuntamiento a dar al solicitante una respuesta sobre la información pedida, pero fuera de plazo, durante la tramitación del procedimiento de la reclamación, cuando lo apropiado hubiera sido, conforme a lo dispuesto en el artículo 41.1 de la LFTN, dar respuesta a la solicitud de acceso en el plazo establecido de un mes desde que el Ayuntamiento de Cortes recibió la solicitud. El Ayuntamiento, por tanto, no ha respetado uno de los objetivos o propósitos de la

LFTN, cuál es que la ciudadanía obtenga la información con la prontitud deseable, esto es, dentro del plazo legalmente establecido.

Entonces, por parte del Consejo de Transparencia debería dictarse acuerdo estimatorio de la reclamación, aunque solo sea para reconocer y recordar el derecho que le asiste al ciudadano 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.

**Tercero.** El Ayuntamiento nos dice en su informe que la solicitud de información del reclamante hace referencia al expediente 0002-0224-2021-000120 que se está tramitando por la Sección Registro de Empresas y Seguridad Industrial del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial, por lo que en aplicación del artículo 38 de la LFTN ha derivado la solicitud a esa Sección informando al reclamante de dicha derivación.

Respecto de esta decisión del Ayuntamiento de Cortes, en primer lugar, debe puntualizarse que el ahora reclamante, en su solicitud de acceso a información de 3 de marzo de 2023, se refiere a dos expedientes administrativos, el 293/2023 del Ayuntamiento de Cortes y 0002-0224-2022-000120 del Departamento de Industria (realmente, en su denominación actual, Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial), y que, en concreto, solicitaba la siguiente documentación:

- Informe emitido por el Organismo de Control Autorizado ATISAE.
- Requerimiento del Departamento de Industria de Navarra.
- Alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Cortes ante el Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial.
- Cualquier otro documento enviado y recibido entre el Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial y el Ayuntamiento de Cortes.
- Toda la documentación relacionada con mi denuncia por la instalación existente.

Puede apreciarse, pues, que la documentación solicitada no ha sido elaborada en su totalidad por el Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial, sino también es documentación elaborada por el Ayuntamiento de Cortes, e incluso por el solicitante, y toda ella en poder del Ayuntamiento. Entonces, es de aplicación el artículo 38.3 de la LFTN en cuanto dispone que "Si la entidad u órgano al que se dirigió la solicitud resultara competente para satisfacer parcialmente la demanda de acceso a la información, deberá responder en relación con dicha parte." Por consiguiente, el Ayuntamiento debe facilitar

el acceso al solicitante de aquella documentación elaborada por los servicios del Ayuntamiento o por el propio solicitante de que disponga en relación con los dos expedientes administrativos citados.

En segundo lugar, respecto de los documentos elaborados por la Sección Registro de Empresas y Seguridad Industrial del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial, por sus propios servicios o por encargo a un tercero, cabe traer a colación el artículo 19.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LTAIBG), en cuanto dispone que "Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso." Estamos ante lo que la doctrina ha llamado "regla de autor", y aunque se ha dicho (Fernández Ramos, 2018) que la LTAIBG impone esta regla competencial con el carácter de norma básica, el legislador foral, igual que la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, y más recientemente la Ley de transparencia de Asturias (2018) y la Ley de transparencia de la Comunidad de Madrid (2019), no recoge esta regla, y no la recoge con el objetivo de dejar sentado que en Navarra las Administraciones que reciben una solicitud de acceso a información pública que se encuentre en su poder, están obligadas a tramitarla y resolverla aun cuando se refiera a información elaborada en su integridad o parte principal por otra Administración. Esta eliminación de la "regla de autor" por algunos legisladores autonómicos tiene como fundamento un mejor control de la actividad pública. Lo expresa suficientemente la GAIP en su dictamen 3/2016 con las siguientes palabras:

"Este enfoque de la ley catalana es coherente con el concepto amplio de información pública manejado por el artículo 2.b LTAIPBG y tiene su fundamento último en la conveniencia de posibilitar peticiones paralelas o sucesivas de la misma información a diferentes administraciones —con la finalidad de completarla o contrastarla— y garantizar así un mayor control ciudadano de la actividad administrativa.

También facilita la formulación de las solicitudes de información por parte de la ciudadanía, así como su tramitación por parte de las administraciones que las reciben, ya que a menudo la información solicitada tiene procedencias diversas y no es sencillo ni razonable separarla en función de su origen".

Mas tarde, en el Dictamen 2/2021, de 15 de febrero, elaborado a raíz de un informe de la Sindicatura de Cuentas, aborda la aplicabilidad en Cataluña de la "regla de autor" concluyendo que, dado que la legislación de transparencia catalana no la

prevé, no procede derivar la solicitud al órgano autor de la información solicitada, siendo admisible obtenerla de cualquier sujeto obligado si la tiene en su poder. Razona lo siguiente para argumentar su inaplicabilidad respecto de las Administraciones catalanas:

En el caso de la Ley catalana de transparencia y acceso a la información pública, el criterio principal para atribuir la responsabilidad de atender las solicitudes de información pública no es el de competencia sobre, o de autoría de, la información pedida, sino el de posesión de la información. De acuerdo con este criterio, si la Administración solicitada tiene en su poder la información pedida, la haya elaborado quien la haya elaborado, es la responsable de atender la solicitud, sin ni siquiera tener que consultar a la otra Administración que le haya suministrado la información en cuestión, y solo si no la tiene (si no dispone), tiene que hacer la derivación, no a la Administración competente, sino a la que dispone de la información solicitada. Principio de posesión, no de competencia, ni de autoría.

Una segunda línea argumental del informe de la Sindicatura de Cuentas es considerar que la Administración autora de la información solicitada es quien mejor puede conocer los derechos e intereses que concurren y protegerlos, por lo tanto, con plenas garantías. Esta argumentación también tiene que ser rehusada, porque los derechos e intereses que concurren en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública son de carácter objetivo y cualquier Administración con los recursos humanos suficientes puede valorarlos sin necesidad de haber elaborado la información en cuestión. Es más, esta argumentación de la Sindicatura podría llevar a cuestionar la capacidad material de la misma GAIP o de los tribunales de justicia (que obviamente no han elaborado la información objeto de revisión) para revisar las actuaciones de las Administraciones públicas sujetos a su competencia.

El informe de la Sindicatura de Cuentas también pone de manifiesto el carácter básico del artículo 19.4 LTAIPBGE y, en consecuencia, el hecho de que vincularía la legislación autonómica en una cuestión (la Administración obligada al derecho de acceso a la información pública) que no es meramente interna de la Administración y en relación con la cual puede haber derechos e intereses contrapuestos de la ciudadanía. En relación con esta consideración, hay que tener en cuenta que, si bien es cierto que en el sistema constitucional de fuentes normativas las leyes básicas vinculan a las autonómicas, esta primacía no obliga a los operadores jurídicos a tener que aplicar, en caso de posible discrepancia entre una ley estatal básica y una autonómica, necesariamente la básica y dejar de lado la autonómica, ya que la discrepancia puede obedecer a causas diversas, entre las cuales no se puede descartar una eventual extralimitación del legislador básico. Son diversas las discrepancias existentes entre la LTAIPBG y la ley estatal básica de transparencia y acceso a la información pública y si ninguno de los actores legitimados constitucionalmente para presentar recurso de inconstitucionalidad las han impugnado por esta vía, debe ser, al menos objetivamente, porque consideran que estas discrepancias se pueden resolver mediante una interpretación más integradora y casuística, que de ninguna manera puede pasar para presumir la preeminencia automática de la ley básica, en perjuicio sistemático de la catalana.

La GAIP ha tenido que valorar en varias ocasiones cuál de las dos leyes en conflicto tenía que prevalecer a la hora de resolver en un caso concreto, bien sea para determinar el sentido del silencio administrativo producido o la eventual aplicación en Cataluña de límites al derecho de acceso a la información pública o de

causas de inadmisibilidad de las solicitudes de información pública que establecen la ley básica y la catalana no ha asumido, entre otros. El criterio interpretativo seguido por la GAIP en todos estos casos ha sido el siguiente:

En primer lugar, entender que como principio general el operador jurídico de Cataluña tiene que regirse con normalidad por las leyes emanadas del Parlamento, tanto por razones de proximidad física y (especialmente en el caso de los organismos públicos) institucional, como por las leyes catalanas de desarrollo, que suelen incorporar en su relato normativo (así lo hace en todo caso la LTAIPBG) los preceptos de la ley básica correspondiente, más los de mayores concreción y desarrollo, ofreciendo de esta manera una regulación única y más completa.

En segundo lugar, la GAIP considera que para dirimir las posibles contradicciones entre la LTAIPBG y la ley estatal básica de transparencia y acceso a la información pública hay que atender especialmente la doctrina de los estándares normativos más favorables, a que ha aplicado en varias ocasiones el Tribunal Constitucional. En un caso como este conviene atender especialmente los estándares más favorables al derecho de acceso a la información pública, porque tanto la LTAIPBG, como la ley básica estatal que lo regulan, no se limitan a hacer una regulación neutra de este derecho y de la transparencia, sino que adoptan claramente una actitud proactiva, con un ánimo evidente de fomentar la transparencia de las Administraciones públicas y el derecho de acceso a la información pública, como se corresponde, por otra parte, con una cultura y una tradición administrativa que hasta la promulgación de estas normas estaban alejadas de estas nuevas instituciones. En este contexto, un criterio elemental a tener en cuenta a la hora de considerar la regulación que tiene que prevalecer en la regulación de la derivación de las solicitudes de información pública, si la básica estatal o la catalana, es el decantarse, si eso es posible, favorablemente a la aplicación de la regulación que sea más favorable al derecho de acceso a la información pública. *(…)* 

En aplicación de los criterios expuestos en los párrafos anteriores, está claro que la discrepancia normativa en el caso que nos ocupa se tiene que resolver favorablemente a la aplicación de la LTAIPBG, no solo para ser la regulación más próxima (territorial e institucionalmente) y completa en la regulación del derecho de acceso a la información pública, sino también, y principalmente, porque la regulación de la derivación hecha por el legislador catalán, además de no perjudicar derechos e intereses privados, es la más beneficiosa para este derecho y, en general, para los intereses públicos; es decir: es la más adecuada desde el punto de vista de los estándares normativos.

Pues bien, Navarra, según lo establecido en el artículo 49.1.a), c) y d) de la LORAFNA, tiene competencia exclusiva, en virtud de su régimen foral, sobre la regulación de las instituciones forales, sobre las normas de procedimiento administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propias de Navarra, y sobre el régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma. También corresponden a Navarra las competencias históricas que el artículo 46 de la LORAFNA le reconoce en materia de Administración Local. Y en las materias o sectores del ordenamiento en los que Navarra ostenta competencia con carácter exclusivo en virtud

de su régimen foral, el Derecho de Navarra es preferente al del Estado. Partiendo de esta premisa, el Consejo de Transparencia comparte y se adhiere totalmente a la interpretación integradora de las leyes de transparencia estatal y autonómica que hace la GAIP en su Dictamen 2/2021, y se decanta por la aplicación prevalente de la regulación que sea más favorable al derecho de acceso a la información pública, lo que en Navarra, además, es posible en el contexto legislación básica-legislación foral respecto de un distinto régimen en el procedimiento de acceso a la información diseñado por el legislador autonómico en favor del solicitante de información pública, cuando ese régimen distinto (en este caso, inaplicación de la regla de autor) no implica una mengua de la protección de los bienes públicos salvaguardados por la LTAIBG (y es que, como dice la GAIP, los derechos e intereses que concurren en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública son de carácter objetivo y cualquier Administración con los recursos humanos suficientes puede valorarlos sin necesidad de haber elaborado la información en cuestión), y obligado porque así lo ha dispuesto el legislador foral al elaborar y aprobar la LFTN no incorporando deliberadamente a su artículo 38 la llamada "regla de autor".

En fin, la regla de autor no es congruente con el sistema de acceso a la información que inspira la legislación de transparencia, por lo que la doctrina científica (Rams Ramos 2017; Fernández Ramos, 2018; etc.) postula su supresión en la primera modificación que se haga de la LTAIBG.

Consecuentemente con lo razonado, el Ayuntamiento de Cortes, sin perjuicio de haber puesto en conocimiento de la Sección de Registro de Empresas y Seguridad Industrial del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial la solicitud de información cursada, también deberá facilitar al solicitante el acceso a aquella documentación elaborada por la referida Sección de la que disponga por estar en su poder.

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 don XXXXXX frente al Ayuntamiento de Cortes ante la falta de respuesta de ese Ayuntamiento a su solicitud, de 3 de marzo de 2023, referida a determinada información relacionada con una inspección de la instalación eléctrica de la Casa Consistorial realizada el 25 de enero de 2023 por un Organismo de Control Autorizado.

2º. Dar traslado de este acuerdo al Ayuntamiento de Cortes para que en el plazo de diez días hábiles proceda a facilitar la información al reclamante que obre en su poder en relación con los expedientes administrativos 293/2023 (Ayuntamiento de Cortes) y 0002-0224-2022-000120 (Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial) 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

Juan Luis Beltrán Aguirre