

Reclamación 9/2021

ACUERDO AR 48/2021, de 24 de mayo, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada por don XXXXXX, parlamentario foral.

Antecedentes de hecho.

1. El 7 de enero de 2021 don XXXXXX, parlamentario foral adscrito al Grupo Parlamentario de Navarra Suma, a través de la Presidencia del Parlamento de Navarra, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14 Reglamento del Parlamento de Navarra solicitó la siguiente información : “documento base elaborado por el Grupo de Trabajo que tiene como objetivo establecer las líneas estratégicas del nuevo Servicio Navarra de Ejecución Penal y que según prevé la Orden Foral que lo constituye tuvo que ser entregado entre octubre y noviembre de 2020”.

2. Con fecha 3 de febrero de 2021 el Consejero de Políticas Migratorias y justicia deniega la solicitud de acceso por entender que no existe tal documento en su versión definitiva, siendo lo existente un borrador que deberá ser perfilado hasta la aprobación del documento final. En su contestación se incluye el siguiente calendario de actuaciones:

Octubre- noviembre 2020	Elaboración de Documento base	Elaboración del Documento base, de unas 60 páginas y contraste online con el grupo.
Diciembre 2020	Tercera sesión grupal.	Puesta en común y perfilado final del Documento.
Enero- febrero 2021	Redacción y validación del Documento final.	Redacción del documento final, de unas 80 páginas, y validación online por el grupo. Redacción del Resumen Ejecutivo del documento.

3. El 9 de febrero de 2021, don XXXXXX reiteró la petición señalando *“que los datos, informe o documentos administrativos que forman parte del derecho del parlamentario no son necesariamente los que formen parte de un expediente administrativo, y que dado que el documento se reconoce por el Consejero que existe con carácter previo a la realización de la solicitud entiende que procede se le remita el citado documento solicitado”*.

4. El 15 de febrero de 2021, el Consejero de Políticas Migratorias y Justicia, contestó a la anterior solicitud remitiendo a don XXXXXX el Documento final elaborado por el grupo de trabajo.

5. Con fecha 9 de marzo de 2021, don XXXXXX presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia al entender que su solicitud de información ha sido injustamente denegada, solicitando se dicte resolución por el Consejo por la que se declare su derecho de acceso a la información solicitada mediante la petición parlamentaria núm. 00027, de la que la presente reclamación trae causa.

6. Con fecha 20 de abril 2021, por orden del Presidente del Consejo de Transparencia de Navarra, la Secretaria del mismo, puso en conocimiento del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia la reclamación presentada para que en el plazo de 10 días hábiles se remitiera a la dirección electrónica del Consejo de Transparencia de Navarra el expediente administrativo y se presentara el informe y las alegaciones que considerasen oportunas.

7. Con fecha 30 de abril de 2021, el Consejero de Políticas Migratorias y Justicia, remite al Consejo de Transparencia de Navarra, en el cual tras exponer los hechos y consideraciones que estima pertinentes finaliza:

“Por todo ello entendemos que:

-No se ha vulnerado el derecho constitucional del parlamentario Sr.... en el ejercicio de su ius officium.

-Que la reclamación debiera ser inadmitida por el Consejo de Transparencia, dicho esto con el máximo de los respetos y desde una mera defensa procesal, por no existir en el Ordenamiento Jurídico una norma expresa que le habilite a su valoración.

-Que, subsidiariamente, procede en su caso la desestimación de la reclamación al haberse concedido ya al reclamante el documento que recoge las

líneas estratégicas del nuevo servicio de ejecución penal dándose así cumplimiento al derecho de acceso a la información “.

Fundamentos de derecho.

Primero. Conforme a lo dispuesto en el artículo 1.e) de las Normas de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia de Navarra, aprobadas por Acuerdo de fecha 24 de septiembre de 2018, corresponde al Consejo de Transparencia de Navarra *“Adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”.*

En sesión de fecha 12 de abril de 2021, previo análisis y deliberación, y conforme a lo previsto en el punto 5 del orden del día, el Consejo de Transparencia de Navarra adoptó Acuerdo sobre su competencia en relación con diversas reclamaciones presentadas por parlamentarios y parlamentarias forales ante el Consejo de Transparencia.

Segundo. El artículo 14 del Reglamento del Parlamento de Navarra reconoce a los parlamentarios forales, para el mejor cumplimiento de sus funciones, la facultad de recabar de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos, sociedades públicas y fundaciones públicas, los datos, informes o documentos administrativos consecuencia de actuaciones realizadas por dichas Administraciones y entes, siempre que su conocimiento no conculque las garantías legalmente establecidas para la protección de los datos de carácter personal (número 2).

Consagra este artículo un derecho individual de cada parlamentario foral para recabar *“...datos, informes y documentos”* de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sus organismos públicos, sociedades y fundaciones públicas dependientes. La información que es el contenido de este derecho reconocido individualmente, debe a su vez *“ser consecuencia de actuaciones realizadas”* por dicha Administración y entidades dependientes citadas. Como límite específico, el artículo 14 expresa que tal acceso a la información deberá realizarse conforme a *“las garantías legalmente establecidas para la protección de datos de carácter personal”.*

El procedimiento para el ejercicio de este derecho se establece en el artículo 14.3 del Reglamento del Parlamento de Navarra: se inicia por solicitud individual del

parlamentario dirigida a la Administración de la Comunidad Foral, por medio del Presidente del Parlamento de Navarra. La Administración Foral deberá facilitar en el plazo de veinte días la información solicitada, o manifestar al Presidente del Parlamento de Navarra para su traslado al solicitante, las razones fundadas en Derecho que lo impidan. En el supuesto de que se soliciten datos, informes o documentos que consten en fuentes accesibles al público de carácter oficial, la Administración podrá limitarse a la indicación precisa del lugar en el que se encuentren disponibles, siempre que sean susceptibles de reproducción.

La función del Parlamento en el ejercicio de este derecho de acceso a la información pública se limita a vehicular la solicitud del parlamentario, pues una vez ésta entra en Registro del Parlamento de Navarra, no se realiza ningún trámite de admisión por la Administración parlamentaria, la cual se debe limitar a trasladar la solicitud a la Administración requerida, en este caso, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. En el mismo sentido, cuando se ha recibido la respuesta de la Administración o cuando se recibe la información solicitada, no existe ningún tipo de actuación de la Administración parlamentaria que no sea la mera remisión al parlamentario de la respuesta o de la información facilitada.

Consecuentemente, mediante el artículo 14 del Reglamento del Parlamento de Navarra se está reconociendo el derecho de un parlamentario foral, a título individual, al acceso a la información que exista y sea consecuencia de actuaciones realizadas por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o sus entidades y, en consecuencia, el correlativo deber del órgano administrativo que sea competente de facilitarla en un plazo determinado cuando no haya limitaciones legales que lo impidan, entre ellas la protección de los datos personales de terceros.

Por lo tanto, el artículo 14 del Reglamento del Parlamento de Navarra reconoce expresamente un derecho de acceso a la información pública con contenido objetivo y subjetivo coincidente con el derecho de acceso reconocido en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Esta Ley Foral 5/2018, en su artículo 30 reconoce a cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, ya sea a título individual y en su propio nombre, ya sea en representación y en el nombre de las organizaciones legalmente constituidas en que se agrupen o que los representen, el derecho a acceder, mediante solicitud previa a la información pública, sin necesidad de motivar la solicitud ni de invocar esta ley foral, ni de acreditar interés alguno, sin otras limitaciones que las que contempla esta Ley Foral.

Por tal “información pública”, la Ley Foral entiende aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, generada por las Administraciones públicas de Navarra o que estas posean, según determina su artículo 4 c).

Partiendo de esta premisa, la cuestión que se plantea es si, en el supuesto de solicitud de acceso a la información pública generada por la Administración de la Comunidad Foral, realizada dicha solicitud por la vía del artículo 14 del Reglamento del Parlamento de Navarra, es de aplicación el régimen de impugnaciones previsto en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y consecuentemente, la resolución expresa o presunta en materia de acceso a información pública, realizada por la Administración y trasladada -vía Presidente del Parlamento- al parlamentario solicitante, puede ser objeto de reclamación, con carácter potestativo, ante el Consejo de Transparencia de Navarra, previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, todo ello de conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la citada Ley Foral de Transparencia.

Conforme a lo previsto en el artículo 64. 1 a) de la citada Ley Foral de Transparencia, son funciones del Consejo *“Conocer de las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública”*.

La Disposición Adicional Séptima de la Ley Foral 5/2018, en su apartado primero, declara la aplicación *“con carácter general, a toda la actividad relacionada con el acceso a la información pública de las Administraciones Públicas, instituciones públicas y entidades contempladas en el artículo 2 de la misma”* en lo que puede calificarse como una declaración de *vis atractiva general* de la Ley Foral en relación con otras regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública generada por las entidades sujetas a la norma conforme a lo previsto en su artículo 2, expresando, no obstante, algunas excepciones en el régimen jurídico de referencia referenciadas a normativas específicas, y declarando en todo caso su supletoriedad en relación a estas.

Por su parte, el apartado segundo de esta Disposición Adicional Séptima, recoge la atribución específica de competencia del Consejo de Transparencia de Navarra, para el conocimiento de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública, en forma general y cualquiera que sea la normativa aplicable a las mismas, exceptuando de tal conocimiento tan solo aquellas resoluciones que en materia de acceso a la información pública sean dictadas por el Parlamento de Navarra, la Cámara de Comptos de Navarra, el Consejo de Navarra y el Defensor del Pueblo de Navarra.

Conforme se ha analizado, el procedimiento recogido en el artículo 14.3 del Reglamento del Parlamento de Navarra es un procedimiento en materia de acceso a la información pública generada por la Administración Foral, en el que la función del Parlamento de Navarra se ve limitada a ser mero vehículo de transmisión, tanto de la solicitud ante la Administración como de la respuesta de la Administración hacia el parlamentario solicitante, sin que la Administración parlamentaria tenga atribución alguna decisoria, ni siquiera en relación a la admisión o no de la solicitud, siendo realmente la Administración requerida quien tiene competencia para inadmitir, estimar o desestimar la solicitud recibida. Por ello, indudablemente, no se trata de un procedimiento de acceso a la información pública generada por el Parlamento de Navarra, ni de un procedimiento en el que el Parlamento *dicte resolución alguna en materia de* transparencia o acceso a la información pública, en cuyo caso sería de aplicación lo previsto en la Disposición Adicional Primera, no siendo susceptible de recurso potestativo ante el Consejo de Transparencia de Navarra. El Parlamento se limita a ser cauce de comunicación entre el parlamentario y la administración requerida.

En consecuencia, y por aplicación de lo previsto en el apartado segundo de la Disposición Adicional Segunda, el Consejo de Transparencia de Navarra es competente para el conocimiento de las resoluciones emitidas por la Administración Foral en un procedimiento de acceso a la información pública que concedan o denieguen total o parcialmente el acceso a la información pública solicitada, pues no se trata de actividad atribuible a ninguna de las Instituciones expresamente citadas en dicha Disposición.

Así mismo, siendo la resolución decisoria de concesión o denegatoria del procedimiento de acceso a la información pública del artículo 14.3 del Reglamento del Parlamento de Navarra, atribución exclusiva y excluyente de la Administración Foral de Navarra, debemos concluir que nos encontramos ante un procedimiento en el que, por aplicación de lo previsto en la Disposición Adicional Séptima, apartado primero, es de aplicación con carácter general y en todo caso supletorio, la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Consecuentemente, el Consejo de Transparencia de Navarra entiende que es competente cuando un parlamentario foral interpone una reclamación contra la resolución dictada por un órgano de la Administración de la comunidad Foral que le ha denegado su petición de información de documentos o datos de índole administrativa que aquélla haya generado, sin que obste para ello que dicha petición se haya realizado ante la Administración foral por la vía del artículo 14 del Reglamento del Parlamento de Navarra.

Tercero. Se formula reclamación frente a la actuación del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, entendiéndose que existe denegación de acceso a la información pública, pues no se ha entregado la información solicitada, es decir, el *“documento base elaborado por el Grupo de Trabajo que tiene como objetivo establecer las líneas estratégicas del nuevo Servicio Navarra de Ejecución Penal y que según prevé la Orden Foral que lo constituye tuvo que ser entregado entre octubre y noviembre de 2020”*.

Frente a esta afirmación se informa por el Departamento que *“se ha concedido ya al reclamante el documento que recoge las líneas estratégicas del nuevo servicio de Ejecución Penal dándose así cumplimiento al derecho de acceso a la información”*.

Según se ha recogido en el Antecedente de hecho segundo de esta resolución, la petición de acceso viene referida a unas actuaciones realizadas en el seno de un Grupo de Trabajo constituido por Orden Foral 12/2020 de 2 de junio, del Consejero de Políticas Migratorias y Justicia. Conforme se expresa por el Departamento este grupo de trabajo actuó conforme a un calendario aprobado, en el que los meses de octubre a noviembre aparecen dedicados a la elaboración de un “documento base” que posteriormente se iría perfilando hasta la aprobación de un “documento final” cuya aprobación, según este calendario estaba prevista para enero-febrero de 2021.

Conforme se ha expresado en el fundamento de derecho segundo, por aplicación de lo previsto en la Disposición Adicional Séptima, apartado primero, es de aplicación para la resolución de esta reclamación, con carácter general y en todo caso supletorio, la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Si bien en su respuesta se plantea por parte de la Administración de forma secundaria la posible no calificación como documento administrativo del documento solicitado (art. 4.c) de la Ley Foral de Transparencia) o incluso la no titularidad sobre la misma del Departamento (art. 37.b) de la Ley Foral de Transparencia), lo cierto es que habiéndose entregado al solicitante el documento final de dicho grupo de trabajo, ambas objeciones decaen, pasando a ser el esencial punto de valoración en esta reclamación, la determinación de la naturaleza como borrador del documento solicitado y la idoneidad de esta calificación para servir como causa de inadmisión.

Esta causa de inadmisión está recogida en el artículo 37 e) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Afirma dicho artículo que podrán ser inadmitidas a trámite, mediante resolución motivada las solicitudes que:

“Se refieran a documentación preparatoria, material en curso de elaboración o documentos o datos inconclusos y que no formen parte del expediente administrativo. Por datos inconclusos se entenderán aquellos sobre los que la Administración Pública esté todavía trabajando internamente y no se haya emitido ningún dictamen, informe o aprobación. Si la denegación se basa en este motivo, el órgano competente para resolver deberá mencionar en la denegación la unidad que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración”

Esta causa de inadmisión viene referida aquellos supuestos en los que nos encontramos con documentos que todavía no están terminados de elaborar. Se trata por lo tanto de un material en curso de elaboración, pues son aquéllos que, existiendo, sin embargo, no están terminados por su redactor. La Administración puede afirmar que los documentos inconclusos son documentos sobre los que se encuentra trabajando activamente pero como todavía no están terminados, no puede afirmarse que el contenido de los mismos sea concluyente, sino solamente indiciario o meramente indicativo de la información que finalmente se recoja en ese concreto documento.

Aplicados los anteriores parámetros al *documento final*, es decir, el que se ha entregado al reclamante por la Administración, podríamos afirmar que efectivamente este documento, al momento de ser solicitado (enero) –si el calendario propuesto fue efectivamente seguido por el Grupo de Trabajo– no estaba redactado.

Pero lo cierto es que la solicitud no viene referida a tal *documento final*, sino al *“documento base elaborado por el Grupo de Trabajo”* es decir, el documento que conforme al calendario del propio Grupo de Trabajo, debería haber sido elaborado en los meses de octubre a noviembre de 2020. Si atendemos a la literalidad del mencionado calendario, se afirma que en esos meses de debe “elaborar” ese documento, que se denomina “documento base” y que debe ser un documento de unas 60 páginas. La individualización y singularidad que lleva a la distinción entre uno y otro documento es corroborada al observar que en la fase a realizar en enero-febrero 2021 se afirma que se procederá a la “redacción del documento final”. Es decir, el documento base queda elaborado en la primera fase, y sirve, como su propio nombre indica de base para la redacción de un nuevo documento que es el documento final.

Debe diferenciarse entre documentos inconclusos y documentos provisionales conclusos. Existen documentos que son provisionales por su propia naturaleza, simplemente porque de ellos no depende necesariamente la decisión o resolución final o definitiva que se tome, pero son estos documentos conclusos porque son documentos acabados en cuanto a su finalidad intrínseca. En estos casos la resolución definitiva

constituirá otro documento dentro del expediente, que podrá o no basarse en el documento provisional concluso, pero que, en cualquier caso, constituirá un objeto diferente de información pública. El ejemplo típico de estos documentos provisionales pero conclusos es una propuesta de resolución, firmada y fechada por el proponente, y en este sentido finalizada. Este documento es la base para la resolución que después se redactará, pero no necesariamente en el mismo sentido ni con el mismo contenido que la propuesta realizada.

Por lo tanto, es lo cierto que el Grupo de Trabajo tuvo que elaborar para comenzar sus trabajos un documento base, con unas características específicas, con un contenido determinado, con propuestas que pudieron ser hechas suyas o ser matizadas o ser rechazadas por el Grupo de Trabajo. Ese documento base al que el Grupo de Trabajo le otorga una individualidad propia, era un documento provisional con respecto a la redacción y decisiones que finalmente se recogieran en un documento final, pero era documento concluso. No puede afirmarse que el documento base fuera un borrador inconcluso del documento final, sino que era un documento provisional concluso y por lo tanto con sustantividad propia como información pública generada.

No debe olvidarse que las normas sobre transparencia tienen como principal objetivo impulsar la transparencia en la actividad pública y en la acción de gobierno, garantizando que los ciudadanos tengan acceso a la información que generen las Administraciones públicas o los sujetos obligados, de manera que la ciudadanía pueda evaluar desde el conocimiento, la gestión y decisión de lo público (vid. artículo 1 de la Ley Foral de Transparencia). Por ello, desde el punto de vista del derecho de acceso a la información pública, no se puede sustraer al ciudadano el acceso a documentos provisionales conclusos generados en la actividad pública, restringiendo el acceso solamente a documentos finales o decisorios, porque esos documentos provisionales conclusos pueden contener información importante en relación al proceso de toma de decisiones realizado por la Administración que los ciudadanos tienen derecho a conocer y que el derecho de acceso viene a reconocer y garantizar.

En conclusión, la solicitud de acceso debe estimarse procediendo la entrega al solicitante de la documentación solicitada, es decir, *“documento base elaborado por el Grupo de Trabajo que tiene como objetivo establecer las líneas estratégicas del nuevo Servicio Navarra de Ejecución Penal y que según prevé la Orden Foral que lo constituye tuvo que ser entregado entre octubre y noviembre de 2020”*.

En su virtud, siendo ponente doña Gemma Angélica Sánchez Lerma, el Consejo de Transparencia de Navarra, previa deliberación, y por mayoría, 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.

2º. Dar traslado de este acuerdo al Departamento de Políticas Migratorias y Justicia, para que en el plazo de diez días hábiles proceda a facilitar la información al solicitante consistente en:

“documento base elaborado por el Grupo de Trabajo que tiene como objetivo establecer las líneas estratégicas del nuevo Servicio Navarra de Ejecución Penal y que según prevé la Orden Foral que lo constituye tuvo que ser entregado entre octubre y noviembre de 2020”.

En todo caso, se deberá remitir 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