

CONSULTA PÚBLICA PREVIA DEL ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

El presente documento tiene como finalidad dar respuesta a las cuestiones que plantea el artículo 133.1 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo Común y servir de base a la consulta previa a la elaboración del proyecto de ley foral de Transparencia y derecho de acceso a la información pública, a fin de que los potenciales destinatarios de la norma y la ciudadanía en general tengan la posibilidad de participar y realizar aportaciones sobre ella.

1. Antecedentes normativos del Proyecto

La Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto trató de condensar en una sola norma los diferentes aspectos y principios esenciales que condujeran a la Administración de la Comunidad Foral y al propio Gobierno de Navarra a ser definitivamente transparentes, pretendiendo establecer las bases de una nueva Administración pública y de una nueva forma de interrelación con la ciudadanía, sentando el derecho de acceso a la información pública como el punto nuclear de esa nueva relación jurídica.

La aprobación y entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ley básica en su mayor parte, supuso en el ámbito estatal un cambio radical en relación con la regulación existente con anterioridad contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, favoreciendo en todo momento el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a la información pública, acceso que sólo puede serles denegado motivadamente, cuando concurra alguna de las causas expresamente previstas en la ley.

Por otra parte, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, establece una nueva regulación de las relaciones “ad extra” entre las Administraciones y los administrados, siendo su principal objetivo la implantación de la Administración electrónica, obligatoria para todas las Administraciones Públicas, reforzando las garantías de los interesados, puesto que la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, permitiendo ofrecer información puntual, ágil y actualizada a las personas interesadas.

Una de las novedades más importantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, es la separación entre identificación y firma electrónica y la simplificación de los medios para acreditar una u otra, de modo que, con carácter general, sólo será necesaria la primera, y se exigirá la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado, lo que facilita la eliminación de obstáculos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En materia de archivos se introduce como novedad la obligación de cada Administración Pública de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, archivo electrónico que va a ser una herramienta muy útil para satisfacer las demandas de información pública de la ciudadanía.

Asimismo, se incluyen varias novedades para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca, la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

El Acuerdo Programático para el Gobierno de Navarra, legislatura 2015-2019, contiene un compromiso expreso de revisar los contenidos y el nivel de implantación de la vigente ley foral de transparencia y de promover las modificaciones legales necesarias para tener una Ley Foral de Transparencia específica basada en el principio de que la propiedad de la información y de los datos públicos reside en la ciudadanía y en la obligación de la Administración de suministrarlos.

2. Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa

Se pretenden solucionar los siguientes problemas actualmente existentes:

1. Limitado ámbito subjetivo de aplicación al que se extiende la actual Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.
2. Consideración secundaria de la posición de la ciudadanía en el actual sistema político-administrativo frente a la posición prevalente de la Administración Pública.

3. Concepción puramente formalista y de mero cumplimiento debido de las obligaciones de transparencia.
4. Existencia de obstáculos y trabas que dificultan a la ciudadanía su derecho de acceso a la información pública.
5. Falta de herramientas e instrumentos que garanticen la efectiva gestión transparente de los poderes públicos.
6. Existencia de amplios espacios de opacidad en el ámbito de la gestión pública, en los procesos de toma de decisiones, en su diseño, elaboración, aprobación e implementación de las políticas públicas.
7. Opacidad en la existencia e intervención de distintos agentes influyentes en los procesos de decisión política.
8. Profundización de los principios éticos de actuación.
9. Configuración y funciones del órgano de control.

3. Necesidad y oportunidad de su aprobación

Los antecedentes normativos descritos, el efectivo derecho de acceso a la información pública de la ciudadanía, el papel relevante de ésta en la gestión de lo público, la necesidad de extender las obligaciones de la transparencia, de ampliar las obligaciones de publicidad activa a tenor de la naturaleza de los sujetos obligados, de eliminar los espacios de opacidad, de otorgar al sistema de las debidas garantías, concluyen en la necesidad de aprobar esta Norma.

4. Objetivos de la norma.

Los principales objetivos de este proyecto de ley foral son los siguientes:

El primer objetivo de la norma es situar a la **ciudadanía en el núcleo y centro del sistema democrático** garantizando su liderazgo y protagonismo, convirtiendo a ésta en titular y propietaria de lo público en tanto que la Administración se presenta como mera depositaria de la información pública que obra en su poder y responsable ante aquélla de su gestión.

Desde este posicionamiento de la ciudadanía respecto al sistema político, la norma determina:

- a) la **eliminación de barreras** y obstáculos haciendo **efectivo el derecho de acceso a la información pública** que obra en poder de las Administraciones Públicas. Las reglas del procedimiento para acceder a la información pública deben facilitar el ejercicio del derecho, no pudiendo constituir aquéllas, en sí mismas, un obstáculo para dicho acceso. Los límites establecidos al derecho de acceso, en cualquier caso, deben ser interpretados de manera restrictiva, la protección de los datos de carácter personal y las causas de acceso parcial. El procedimiento a seguir para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, deberá tener en cuenta las necesidades específicas de algunos colectivos.
- b) la **ampliación de las obligaciones** de publicidad activa en consonancia con esta posición nuclear de la ciudadanía en la esfera pública. La Administración

debe proporcionar y difundir constantemente, de una forma veraz y objetiva, la información que obra en su poder y la relativa a su actuación. Teniendo en cuenta la naturaleza de los sujetos obligados, recoger la información que, al menos, debe hacerse pública. Así, información relativa a estructura de la organización de la Administración, Oferta Pública de Empleo, las listas de formación, promoción y de selección de personal temporal, la relación de puestos ocupados por personal de los adjudicatarios de los contratos que realizan una actividad, servicio o una obra con carácter permanente en una dependencia o establecimiento público, catálogo de servicios, listas de espera para el acceso a los servicios públicos de sanidad, derechos sociales, vivienda, educación, convocatorias y adjudicación de plazas en centros escolares públicos y concertados, datos biográficos profesionales de los altos cargos y personal directivo, agenda institucional, retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente, registro de obsequios, gastos de viaje y desplazamiento, plan o acuerdo que determine el programa de Gobierno, plan normativo anual, Acuerdos de Gobierno, consultas públicas previas a la elaboración de las disposiciones normativas, los dictámenes de los Consejos Consultivos, informes, información económica, presupuestaria, financiera, sobre endeudamiento, modificaciones contractuales, subcontrataciones, encomiendas, bienes, e información en materia de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda, ambiental.

- c) asegurar la **participación** y colaboración ciudadana **efectiva**, desde el **conocimiento**, implicando a la ciudadanía en la planificación, diseño, desarrollo y evaluación de las políticas públicas, así como en la toma de decisiones en los asuntos públicos.

En segundo lugar, la norma configura la **transparencia como Valor**. Valor que debe **impregnar** toda la actividad y organización de los sujetos obligados e imprescindible para la rendición de cuentas, que posibilita a la ciudadanía, desde el conocimiento, el control de la gestión de lo público y su participación corresponsable en el diseño, elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de las decisiones públicas y convirtiéndose en barrera eficaz e indispensable contra la corrupción.

En tercer lugar, la norma debe **extender el ámbito de aplicación** de la Ley más allá de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, alcanzando a todas las entidades, tanto públicas como privadas, que puedan ser depositarias de información pública, así como a las entidades privadas que se financian con fondos públicos y a aquellas que participan en la gestión de los servicios públicos financiados con fondos públicos, con el fin de que la ciudadanía mantenga su derecho a conocer y acceder a la información pública derivada de estas actuaciones financiadas con fondos públicos, e incluye a los grupos de interés como sujetos obligados por la Ley.

Debe de extenderse a la Universidad Pública de Navarra y, así mismo a las Instituciones Forales, como el Parlamento de Navarra, el Defensor del Pueblo de Navarra, el Consejo de Navarra y la Cámara de Comptos, en relación a sus actividades en materia de personal, bienes, contratación y subvenciones, sin perjuicio de lo que establezca el Parlamento de Navarra en ejercicio de la autonomía que le garantiza el artículo 16 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

A las corporaciones de Derecho Público, cuyo ámbito territorial sea la Comunidad Foral de Navarra. A las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan funciones administrativas, a los centros concertados, en especial en el ámbito de la educación, sanidad, deporte y servicios sociales.

La Norma, así mismo, debe plantear su aplicación y extensión a las Entidades Locales de Navarra.

En cuarto lugar, la norma debe adoptar medidas destinadas a **eliminar los espacios de opacidad** que alcanza a los distintos agentes intervinientes con clara influencia en los procesos de toma de decisión política. Así, la norma debe regular el régimen de actuación y transparencia de aquellas organizaciones y personas, sea cual sea el estatuto jurídico, que desarrollando sus actividades en Navarra, se dediquen profesionalmente, como todo o en parte de su actividad, a influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración de las políticas o disposiciones normativas, en la aplicación de las mismas o en la toma de decisiones en defensa de intereses propios, de terceras personas u organizaciones o incluso de intereses generales, creando un registro público de grupos de interés y estableciendo un código de conducta.

La Norma, en quinto lugar, debe asegurar que el **ejercicio del gobierno** se realice con sujeción a **principios éticos y en garantía del servicio público**. Así, la actuación de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración Pública deberá estar presidida por el interés general y la transparencia en su gestión, siendo incompatible con la presunta comisión de los delitos de corrupción. La Norma debe regular el deber de abstención de toda actividad privada cuando pueda suponer un conflicto de intereses, la transparencia en la acción de gobierno y la rendición de cuentas y desarrollar normas para hacer más transparente el traspaso de poderes con ocasión de los cambios de gobierno.

En sexto lugar, la norma debe de contemplar y establecer el **régimen de infracciones y sanciones**, procedimiento y potestad sancionadora en función de los sujetos responsables y de las diferentes obligaciones que a cada uno correspondan.

En séptimo lugar, la norma debe regular la naturaleza, composición y funciones del **órgano independiente** destinado a promover la transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, al que corresponde velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizar el derecho de acceso a la información pública.

En definitiva, la norma pretende garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, regular e impulsar la transparencia en la actividad pública y en la acción de gobierno, promoviendo y garantizando la participación y

colaboración ciudadanas en la decisión y gestión de lo público desde el conocimiento, generando una interrelación con la ciudadanía que profundice en la democracia de manera efectiva, facilitando todo lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información pública mediante procedimientos sencillos y claros, haciendo transparente la gestión pública mediante la difusión de la información que generen los sujetos obligados, favoreciendo la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan evaluar el desarrollo de los sujetos obligados, mejorando la organización, clasificación y manejo de la información pública, garantizando que el ejercicio del gobierno se realice con sujeción a principios éticos y en garantía del servicio público y promoviendo y facilitando, desde el conocimiento, la participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos.

5. Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

Teniendo en cuenta el alcance de todos los aspectos pretendidos por esta norma, que excede del ámbito de aplicación de la actual Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, no cabe la mera modificación de ésta, sino que procede la aprobación de una nueva Ley Foral de Transparencia y derecho de acceso a la información pública.

Pamplona, a 7 de septiembre de 2017