

INFORME DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA DE NAVARRA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

1. El Consejo de Transparencia de Navarra ha recibido, para su informe preceptivo, el anteproyecto de Ley Foral de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que le ha remitido el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, del Gobierno de Navarra.

2. En sesión del Consejo de Transparencia de Navarra celebrada el 27 de noviembre de 2017, se acordó designar ponente para la elaboración del informe a don Francisco Javier Enériz Olaechea.

3. En sesión del Consejo de Transparencia de Navarra celebrada el 18 de diciembre, se acordó la emisión de este informe, incorporando al texto elaborado por el ponente las modificaciones resultado de la deliberación de los miembros asistentes al pleno.

Este informe refleja lo acordado por el pleno.

En el pleno, los tres representantes asistentes de los cuatro designados del Parlamento de Navarra expresaron su voluntad de no participar en el debate (sin perjuicio de permanecer en la sesión), dado que son parlamentarios forales de grupos parlamentarios que participarán en la tramitación del proyecto de Ley Foral en el Parlamento de Navarra. Asimismo, tampoco participa la representante del Departamento competente en materia de transparencia del Gobierno de Navarra.

4. El Consejo de Transparencia de Navarra constata que el anteproyecto de Ley Foral: a) unifica en una sola norma la distinta y dispersa legislación hasta ahora aplicable a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, entidades locales y otras administraciones públicas; b) delimita con mayor precisión la aplicación de la Ley Foral a otras instituciones públicas, como el Parlamento de Navarra, el Consejo de Navarra, la Cámara de Comptos o el Defensor del Pueblo de Navarra; c) revisa la precedente Ley Foral de Transparencia y Gobierno Abierto, actualizando sus contenidos y proponiendo su mejora tras la experiencia desarrollada en estos cinco años de vigencia; d) incrementa las garantías del derecho de acceso a la información pública, con delimitación de sanciones a quienes lo ignoran; y e) introduce una regulación de los denominados “grupos de interés”.

5. Título y contenido. El Consejo tiene a bien sugerir que se valoren los dos siguientes aspectos:

a) El cambio de la denominación de su título, para que incluya las ideas claves de “Transparencia, derecho de acceso a la información pública y buen gobierno”, puesto que el contenido del anteproyecto aborda cuestiones tan distintas como la transparencia (título II), el derecho de acceso a la información pública (título III), la ética y la transparencia en la acción de gobierno (título IV), los grupos de interés (título V), el régimen sancionador (título VI) y el Consejo de Transparencia de Navarra (título VII).

b) La no derogación de algunas materias que se incluyen de la vigente Ley Foral de Transparencia y Gobierno Abierto, como son los títulos V y VI de esta, referidos a la modernización, la racionalización y la simplificación de la actuación administrativa, o el diseño de un marco general para la mejora continua de la calidad en la Administración, y que se propone derogar en la disposición derogatoria única. Los citados Títulos V y VI de la vigente Ley Foral de Transparencia y Gobierno Abierto tienen virtualidad para el Gobierno de Navarra.

6. Exposición de motivos. La exposición de motivos explica las razones del anteproyecto de Ley Foral: la necesidad de tener en cuenta el impacto de la nueva regulación estatal sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública aprobada tras la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio; el propósito de ampliar el ámbito subjetivo de aplicación, sobre todo a la Administración Local, la Universidad Pública de Navarra, etcétera, y también de ampliar y precisar más esa aplicación a las instituciones forales (a las cuales se les aplica en la actualidad solo en forma de principios); la conveniencia de introducir nuevas previsiones en la legislación foral precedente sobre la participación ciudadana en la elaboración de las normas, la planificación normativa ex ante o la evaluación ex post sobre las normas; etcétera.

Sí que considera el Consejo, por razones exclusivamente de técnica jurídica, que debería suprimirse la referencia al Acuerdo Programático para el Gobierno de Navarra, puesto que se trata de un texto extrajurídico, de contenido político, suscrito por cuatro partidos políticos o coaliciones. Por ello, podría iniciarse el número II de este modo: “Es objeto de esta Ley Foral revisar los contenidos y el nivel de implantación de la vigente ley de transparencia y participación para...”.

Los demás aspectos que relata la exposición de motivos se consideran adecuados, sin perjuicio de las observaciones que se realizarán en las siguientes páginas al articulado del anteproyecto y que, de estimarse e incorporarse al texto, conllevarían la modificación de la exposición de motivos en los puntos afectados.

7. Artículo 1. Se propone que el objeto de la Ley Foral que cita el artículo 1.1 sea coherente con la estructura de la Ley Foral, para lo cual se propone una redacción igual o similar a esta:

“1. La presente Ley Foral tiene por objeto:

- a) Regular e impulsar la transparencia en la actividad pública y en la acción de gobierno, promoviendo... (el resto igual que en el anteproyecto).
- b) Garantizar el efectivo ejercicio del derecho de los ciudadanos y ciudadanas al acceso a la información pública.
- c) Regular los grupos de interés que puedan influir en los procesos de elaboración de las políticas y disposiciones normativas o en la toma de decisiones públicas.
- d) Establecer un conjunto de normas que asegure un buen gobierno por el Gobierno de Navarra, sus miembros y los altos cargos de las administraciones públicas.”

8. Artículo 1. Se propone que, tanto en el artículo 1.1, como en el artículo 1.2, como en el resto de preceptos legales en que se establezca una enumeración de la

transparencia, el derecho de acceso a la información pública y el buen gobierno, la mención al derecho de acceso sea posterior al objeto o fin de la transparencia, en coherencia con el título de la Ley Foral y con su estructura.

9. Artículo 2.1 f). Se propone la siguiente redacción, para evitar remisiones a artículos de leyes concretos que luego pueden resultar sustituidos o derogados, con la consiguiente inseguridad jurídica en la interpretación: “Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refiera la legislación aplicable a la Comunidad Foral y a la Administración Local de Navarra, adscritos a una Administración pública de Navarra.” También puede disponerse: “Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia que estén adscritos a una Administración pública de Navarra”.

10. Artículo 2.2. Se propone, por técnica legislativa, que la letra a) quede redactada así o de forma similar:

“a) El Parlamento de Navarra, la Cámara de Comptos, el Consejo de Navarra y el Defensor del Pueblo de Navarra, en todo lo que no se oponga a las potestades, funciones y autonomía que tengan atribuidas estas instituciones por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y la normativa reguladora de cada una de ellas.”

11. Artículo 2.2. Se considera que debería aclararse si los colegios profesionales y las denominaciones de origen quedan expresamente incluidos en el ámbito de la Ley Foral, así como, en su caso, otras entidades sujetas en todo o parte al derecho público sobre las que tenga competencias la Comunidad Foral de Navarra.

En términos generales, se considera que podría diferenciarse la aplicación de la Ley Foral en sus artículos 2 y 3 en cuatro grupos:

- a) Administraciones públicas y entidades instrumentales creadas por ellas o asumidas por ellas y dependientes en todo caso de ellas orgánica o económicamente, que se correspondería con el artículo 2.1.
- b) Instituciones forales.
- c) Entidades de derecho público o entidades sobre las que la Comunidad Foral ejerce competencias conforme a la LORAFNA: colegios profesionales, denominaciones de origen, federaciones deportivas, cámara de comercio, corporaciones de derecho público...
- d) Resto de entidades, de naturaleza jurídico-privada fundamentales, que se corresponde con el artículo 3.

12. Artículo 3. Se considera que debería iniciarse con un párrafo igual o similar al siguiente:

“Asimismo, esta Ley Foral será aplicable, en cuanto a sus normas de transparencia, a:”.

Se considera necesario aclarar en este artículo que lo que se quiere aplicar a estas entidades son solo las normas de transparencia activa, por la dificultad que el ejercicio

del derecho de acceso a la información puede encontrar en estas entidades no administrativas.

13. Artículos 4 y 5. En las definiciones que se contienen en el artículo 4 y en los principios que se describen en el artículo 5 se propone que se supriman todas las referencias a la Administración Pública, Administraciones Públicas, entidades públicas, etcétera, ya que las definiciones y principios son generales y se aplican tanto a Administraciones, como instituciones públicas, entidades sujetas al Derecho público, entidades sujetas al Derecho privado, personas jurídicas, personas físicas... Las definiciones y principios pueden redactarse de una forma general sin tener que hacer mención necesariamente a las Administraciones y otras entidades.

14. Artículo 6. En este artículo se hace solo referencia al Gobierno Abierto de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra cuando es un principio o una idea general aplicable, cuando menos, a todas las Administraciones públicas de Navarra. Se sugiere que se reconsidere el alcance del precepto.

15. Artículo 8.1 En este artículo 8.1 se propone sustituir “La Administración Pública” por “las Administraciones públicas de Navarra”.

16. Artículo 9. Se sugiere una reconsideración del artículo 9 en cuanto a que la creación de un Registro de Solicitudes de Acceso a la información pública pueda complicar la gestión de la resolución de acceso a la información pública.

Se propone su supresión o, subsidiariamente, aclarar que dicho Registro lo es solo para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y, en todo caso, sustituir las letras d) y e) por la siguiente redacción:

“d) Órgano competente para la concesión de la información.

e) En los casos en que sea preceptiva la emisión de una resolución, número y fecha de esta. En el resto de casos, será suficiente con el envío del escrito que remita la documentación solicitada.”

17. Artículo 11.1 b). Puede resultar excesiva la exigencia contenida en el artículo 11.1 b) de elaboración y difusión de un inventario de toda la información pública que obre en su poder e indicación de donde puede encontrarse dicha información. Se propone su reconsideración.

Asimismo, se propone la sustitución del término “entidades” por el de “sujetos”.

18. Artículo 11.3. Se propone sustituir “información pública” por “exposición pública” o “trámite de exposición pública”, que parece que es a lo que se refiere el precepto. Además de redundante en su inicio, la redacción del artículo se presenta aquí un tanto confusa para su correcta interpretación.

19. Artículo 12.4. Se propone:

a) Aclarar cuál es “la misma obligación” de los beneficiarios de subvenciones.

b) Reconsiderar el inciso “las retribuciones por todos los conceptos de los miembros de aquellos”. Puede resultar invasivo del derecho a la intimidad y a la protección de datos personales.

20. Artículo 12.5 (sobre multas coercitivas). Se propone emplear la expresión “Administraciones públicas de Navarra”, más habitual en nuestro ordenamiento.

21. Artículo 13.2 d). En esta letra, se considera que se debería suprimir el inciso “básica”, toda vez que, luego, el artículo 16 del anteproyecto de Ley Foral se dedica a la “reutilización de la información pública”.

22. Artículo 15. Se cree oportuno aclarar con más precisión que el destinatario de dicho precepto es la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

23. Artículos 16.1, 16.5 y 16. 8 a). En el artículo 16.1 se propone que su inicio comience con “1. Las administraciones públicas, instituciones públicas y entidades comprendidas en el artículo 2 difundirán...”, para precisar mejor los sujetos obligados.

Igualmente, en el artículo 16.5 se propone hacer referencia a las administraciones, instituciones o entidades comprendidas en el artículo 2.

Y lo mismo en el artículo 16.8 a)

24. Artículo 16.6. Por razones de técnica legislativa, se propone sustituir la remisión al Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, que pudiera resultar derogado o sustituido más tarde, por “la normativa estatal que regule el esquema de interoperabilidad en el ámbito de la administración electrónica”.

25. Artículo 17. Se propone sustituir, para evitar remisiones a normas que luego pueden resultar sustituidas o derogadas, la remisión al artículo 37 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, por:

“En el marco de la legislación sobre ciencia, tecnología e innovación que resulte aplicable, las administraciones públicas, instituciones públicas y entidades contempladas en el artículo 2 de esta Ley Foral fomentarán la accesibilidad en formato reutilizable y de forma gratuita de los datos obtenidos en proyectos de investigación financiados, mayoritariamente con fondos públicos”.

26. Artículo 18. Se propone definir con precisión los sujetos obligados por este precepto y por el deber de sujeción a la publicación. Debería aclararse si lo que el precepto quiere decir es que “Las administraciones públicas, instituciones públicas, entidades y sujetos incluidos en los artículos 2 y 3 de esta Ley Foral, deberán hacer pública la siguiente información, en los términos que se señalan en los artículos siguientes:”

27. Artículo 19.1. Convendría aclarar los destinatarios de este precepto, que parece referirse a las administraciones públicas, instituciones públicas y entidades contenidas en el artículo 2 de esta Ley Foral.

28. Artículo 19.1, letras d) y e). Se propone una reconsideración de las obligaciones que imponen estos preceptos y que resultan excesivamente gravosas para las personas que trabajan en el sector público.

En tal sentido, se propone la siguiente redacción de esas letras, que concilia la finalidad de transparencia y el respeto al derecho a la intimidad de las personas:

“d) La plantilla orgánica con todos los puestos de trabajo, con las características y requisitos de cada uno de estos y con la indicación de la cuantía correspondiente al total de retribuciones brutas anuales correspondientes a cada uno de ellos por la suma de retribuciones básicas y de todos los complementos asignados al puesto de trabajo.

e) La relación de puestos de trabajo del personal funcionario, laboral fijo, estatutario y eventual de las administraciones públicas, instituciones públicas y entidades referidas en el artículo 2.

e´) El número de contratos temporales, clasificados por categorías profesionales o laborales, con indicación de si el contrato se encuentra vinculado a un puesto de la plantilla orgánica o no.

e´´) Los importes correspondientes a todos y cada de los conceptos por los que los empleados públicos pueden percibir una remuneración, tales como retribuciones básicas, complementos, grado, antigüedad, dietas, indemnizaciones, participación en órganos colegiados y consejos de administración, patronatos y órganos similares, horas extraordinarias, impartición de cursos de formación, kilometraje, dietas con y sin pernoctación dentro y fuera de Navarra, y otros.”

Esta redacción propuesta guarda relación con los conceptos del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

29. Artículo 19.4. Se debería valorar el contenido de este número y su aplicación a todas las Administraciones públicas de Navarra. Se propone incluir esta redacción en el número 1 para todas las administraciones públicas.

30. Artículo 19.4 b). Se propone que, en la parte final, disponga lo siguiente: “(...) las normas que regulen su régimen de organización y funcionamiento, los acuerdos que adopten y las actas de sus sesiones”. De este modo, se publicarían también los acuerdos que adopten.

31. Artículo 22. No se considera procedente emplear el término “Comunidad Autónoma”. Debería sustituirse por “Comunidad Foral de Navarra”, que es la denominación oficial y la naturaleza jurídica que a Navarra le otorga la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

32. Artículos 18 a 29. Existe un tratamiento diverso en gran parte del articulado sobre la transparencia de la actividad, que induce a cierta confusión sobre quiénes son los obligados, por qué las obligaciones son diversas para unos y otros en las mismas o parecidas materias, etcétera.

Convendría repasar estos artículos 18 a 29 para establecer con criterios homogéneos:

a) quiénes son los obligados en cada caso, separando los casos en que todos están obligados de aquellos casos en que solo lo es la Administración foral o las administraciones públicas, y

b) cuáles son las obligaciones concretas de publicidad. Las entidades locales deben conocer cuáles obligaciones concretas tienen; lo mismo las instituciones forales, etcétera.

En los siguientes números 36 a 48 se incide en esta idea, al tiempo que se formulan otras observaciones.

33. Artículo 18. Este artículo, que relaciona toda la información inherente a la transparencia, se refiere a todas las administraciones públicas, instituciones públicas y entidades del artículo 2. Pero, en los siguientes artículos, dicha unidad inicial se quiebra y, en unos casos, se singulariza y en otros no se sabe con exactitud.

34. Así, **el artículo 19**, en sus números 1 a 3, establece la información institucional de publicidad obligatoria de todas estas entidades. Sin embargo, el número 4 solo se refiere a la Administración de la Comunidad Foral, añadiendo nueva información, que también pudiera requerirse a las otras entidades.

35. El **artículo 20.1** se refiere a la información sobre altos cargos de todas las administraciones, instituciones y entidades del artículo 2. Sin embargo, las letra h) y n) del número 1 y los números 2 y 3 se refieren tan solo al Gobierno o a la Administración de la Comunidad Foral. El número 4 no queda claro si se refiere a todas las administraciones, instituciones y entidades.

36. El **artículo 21.1** se refiere solo a la información de relevancia jurídica del Gobierno de Navarra. El número 2 lo hace para las Administraciones públicas de Navarra.

37. El **artículo 22.1** se refiere a la información económica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Y el **artículo 22.2** solo se refiere al concreto aspecto de las cuentas abiertas para el caso de las Administraciones públicas.

Debiera valorarse la conveniencia de la publicidad de la información económica también de otras Administraciones públicas.

38. El **artículo 23** se refiere a la contratación pública de todas las entidades obligadas por la Ley Foral de Contratos Públicos.

39. En el mismo sentido, el **artículo 24** sobre concesión de servicios, que remite a la Ley Foral de Contratos Públicos.

40. En los **artículos 23 y 24**, por razones de técnica legislativa, convendría no realizar una remisión concreta a la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, sino a la legislación foral sobre contratos públicos, porque dicha Ley Foral puede ser sustituida.

41. El **artículo 25** se refiere a los convenios de colaboración, pero parece referirse solo a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, por remisión a la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, y así a esta se le aplicaría lo dispuesto en sus números 1, 2, 3 y 5. En cambio, el número 4 se refiere a las encomiendas de gestión y encargos de las Administraciones, entidades e instituciones incluidas en el artículo 2, con lo que vuelve a introducirse cierta confusión y ruptura de un tratamiento parejo.

La lectura del **artículo 25.2** lleva a que solo se conozcan elementos de los convenios y acuerdos, pero no el texto completo de los mismos. En cambio, del número 3 parece

deducirse que se ha de publicar el texto de los contratos programa. El artículo 25.5 permite concluir que se publica el texto de los conciertos y convenios.

Se sugiere que la regulación permita conocer el texto completo de los convenios, acuerdos, conciertos, contratos programa, encomiendas, encargos, sin más límites que la normativa de protección de datos de carácter personal y los límites establecidos en el artículo 30 en la nueva redacción que se propone.

42. Debería aclararse en los **artículos 23, 24 y 25** si deben mantenerse o eliminarse los datos de carácter personal que aparecen en los textos de los contratos, concesiones, convenios, encomiendas y encargos, por haber sido este un punto que ha generado importantes problemas de aplicación.

De mantenerse la prevalencia por la protección de los datos personales, habrían de publicarse los textos con los datos personales disociados.

43. El **artículo 26** solo se refiere a las Administraciones públicas de Navarra al referirse a la información sobre la actividad subvencional.

La letra e) del artículo 26.2 y el número 3 del artículo 26 han generado y generan una gran confusión, cuando permiten la publicidad de los beneficiarios “siempre que ello sea posible de conformidad con la normativa vigente” y “se respeten las limitaciones recogidas en esta Ley Foral y en las demás leyes que sean de aplicación”. Es decir, parece que lo quiere establecerse es que no procede la indicación de la relación de los beneficiarios, puesto que la gran mayoría de la normativa vigente no lo contempla, y ha de respetarse la protección de datos personales.

Debe reflexionarse sobre qué es lo que realmente se quiere y se desea con la publicidad o no de los nombres de los beneficiarios de las subvenciones y, una vez decidido, reflejarlo bien en la norma:

- a) Si publicar los nombres de todos los beneficiarios de las subvenciones en todos los casos.
- b) Si no publicar nada sobre tales nombres.
- c) Si publicar los nombres de los beneficiarios en los casos en que una norma o la convocatoria lo prevean.
- d) Si publicar los nombres de los beneficiarios a partir de un determinado importe en todos los casos.
- e) Si publicar los nombres de los beneficiarios a partir de un determinado importe y cuando una norma o la convocatoria lo hayan previsto.

Cualquier solución es posible, menos mantener la confusa redacción actual, que parece permitir en una primera lectura para, en profundidad, acabar no permitiendo publicar los nombres de los beneficiarios.

Por ello, tras decidirse sobre cuál es la opción más favorable, se propone suprimir el número 3.

44. Artículo 26. Se propone la inclusión de un nuevo número al final del artículo 26, con el siguiente texto:

“5. Salvo que una ley disponga lo contrario, no serán objeto de publicación los datos de carácter personal de las personas físicas que resulten beneficiarias de ayudas,

subvenciones, prestaciones de carácter social, beneficios fiscales o de otro orden, cuando dichas ayudas tengan por finalidad la integración social de determinados colectivos o de personas en riesgo de exclusión social, o se refieran a la educación, la vivienda o cualquier otra finalidad social por razón de una menor capacidad económica del beneficiario o por otras razones justificadas.”

La finalidad de este precepto es evitar la publicidad de las ayudas a las personas físicas más desfavorecidas.

45. El artículo 27 (sobre información patrimonial y estadística) solo es de aplicación a las Administraciones públicas *stricto sensu* en lo que dispone en su número 1 sobre publicación de inmuebles. El número 2 se restringe a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, pero amplía el objeto de los bienes a actos administrativos, vehículos oficiales, teléfonos, y estadísticas.

Debería valorarse si parte o toda de esta información no puede ser exigible a otras administraciones públicas.

46. El artículo 28 es de aplicación a las Administraciones públicas con competencias en la materia (ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y vivienda).

En el caso del artículo 28.2 a), debería reconsiderarse el deber de publicar las licencias y sus informes técnicos y jurídicos, pues puede resultar una obligación excesiva para los municipios y concejos de Navarra, que son quienes las conceden.

En el caso del artículo 28.3, se debe aclarar si la publicación del resultado de las convocatorias de adjudicación de las viviendas conlleva la publicación de los nombres y apellidos y nuevo domicilio del adjudicatario, con la consiguiente revelación de datos de personas físicas. De ser así, se propone su supresión, en línea con la sugerencia de incluir el número 5 al artículo 26 para las personas más desfavorecidas.

47. Artículo 30.2. Se propone la siguiente redacción:

“Para el ejercicio de este derecho no será necesario motivar la solicitud, ni invocar esta Ley Foral, ni acreditar interés alguno”.

Esta redacción permite dar mayor idea de que es la condición o el estatuto de ciudadano lo que faculta para dirigirse a la Administración y ejercer el derecho, al tiempo que le precisa a la Administración que no puede preguntar “para qué” quiere el ciudadano la información.

48. Artículo 31.1. Se propone establecer como limitaciones únicamente las que fija el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, añadiendo la cláusula general de otra información protegida por normas con rango de ley. Con ello, se unifican los límites del derecho de acceso.

Por ello, se propone la siguiente redacción:

“a) La seguridad pública.

b) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

- c) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
- d) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
- e) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
- f) Los intereses económicos y comerciales legítimos, sin perjuicio de la publicidad de los convenios, contratos y otros actos administrativos conforme a esta Ley Foral.
- g) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
- h) La protección del medio ambiente.
- i) La información declarada reservada o protegida por normas con rango de ley.”

49. Artículo 32. La protección de los datos personales es uno de los límites que más se emplea para limitar el acceso a la información pública.

El Reglamento de la Unión Europea 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, más conocido como el “Reglamento General de Protección de Datos”, que entrará en vigor el 25 de mayo de 2018, ha alterado el régimen legal de la protección de los datos de carácter personal en su relación con el derecho de acceso a la información pública.

El artículo 86 del Reglamento da un importante paso y declara que “los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público, **podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho** de la Unión o **de los Estados miembros** que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento”.

El Reglamento de la UE está permitiendo que los documentos de las autoridades en que figuren datos personales puedan cederse a los ciudadanos si así lo dispone una Ley y de conformidad con esta.

Esta habilitación permite cambiar el rígido sistema de protección de datos personales vigente hasta ahora por uno más racional.

Por ello, y con base en lo esencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula el acceso a la información según esta contenga datos meramente identificativos, especialmente protegidos o datos que no sean especialmente protegidos, se propone un régimen legal más práctico para el artículo 32 del anteproyecto (se tiene en cuenta la legislación estatal básica):

“1. Cuando la información solicitada contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública de alguna de las administraciones, instituciones, entidades o personas físicas o jurídicas sujetas a la aplicación de esta Ley Foral, el órgano competente concederá el acceso a la información.

2. Cuando la información solicitada se refiera a personas jurídicas, se facilitará la información, incluso si contiene datos del nombre y apellidos de personas físicas que sean representantes, administradores o miembros de sus órganos de dirección, administración y control, y direcciones de contacto.

3. Cuando la información solicitada se refiera a personas físicas y los datos no sean especialmente protegidos, el órgano podrá comunicar la información al solicitante si al ponderar la solicitud estima y justifica razonadamente que prevalece:

- El hecho de que los datos sean meramente identificativos o de contacto y con su comunicación no se aprecie un perjuicio relevante para el interés de los afectados.

- 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.

- El hecho de que el solicitante tengan la condición de investigador y motive el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

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

Por el contrario, podrá denegar directamente la solicitud si considera que prevalece la mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad personal o familiar o a su seguridad, o se refieran a personas menores de edad.

5. Cuando la información solicitada contenga datos especialmente protegidos, se precisará el consentimiento expreso del afectado, a menos que este hubiera hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso o que el acceso esté amparado por una norma con rango de Ley.

6. En todo lo demás, se tendrá en cuenta la normativa sobre protección de datos de carácter personal.”

50. Artículo 34.1 Se propone una redacción menos exigente para el ciudadano y más clara, como la siguiente:

“1. Las solicitudes de información pública se dirigirán a la Administración o entidad en cuyo poder se considere que se puede encontrar la información.

En el caso de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos públicos, la unidad orgánica dará cuenta de las solicitudes a la unidad administrativa competente en materia de transparencia.

Las administraciones públicas, instituciones públicas y entidades a que se refiere el artículo 2 de esta Ley Foral promoverán los medios electrónicos para facilitar la presentación de las solicitudes.”

51. Artículo 34.2 bis. Se propone una regulación que permite la presentación de las solicitudes por medios electrónicos de forma sencilla, evitando la exigencia de

certificados de firma electrónica y otros medios que dificultan a los ciudadanos la presentación de estas solicitudes.

Por ello, se propone una redacción así o análoga:

“Las Administraciones públicas, instituciones públicas y entidades garantizarán la presentación de forma sencilla de las solicitudes de información pública por los ciudadanos, bien mediante formularios puestos a su disposición, bien mediante correos electrónicos en direcciones electrónicas habilitadas al efecto, bien mediante otros medios, sin que en ningún caso sean necesarios certificados de firma electrónica o requisitos que dificulten la presentación y admisión de las solicitudes”.

52. Artículo 34.7. Se sugiere su supresión con el fin de agilizar al máximo la gestión de las solicitudes.

53. Artículo 35.1. Se propone contemplar también los casos de información genérica o vaga, o con dificultad para su comprensión o localización de la información.

“1. Si la solicitud de información estuviera formulada de forma imprecisa, genérica o vaga o resultase difícil su comprensión o la localización de la información (...)”.

54. Artículo 36. Se propone reconsiderar este precepto. La cuestión de la competencia es materia que queda reservada a las normas de organización de cada administración pública, institución pública o entidad, sin que sea necesario reflejar aquí normas generales de organización interna que, luego, las normas propias de cada entidad puede que modifiquen, con los consiguientes perjuicios de confusión para el ciudadano y para la seguridad jurídica.

Se propone sustituir en el número 3 “autonómico” por “foral”, por ser lo apropiado.

55. Artículo 37. Conviene precisar lo mejor posible este precepto, por su importancia en la gestión administrativa. Por ello, se propone la siguiente redacción:

“Se inadmitirán, mediante resolución motivada, las solicitudes:

- a) Que se refieran a información que la ley excluya del derecho de acceso.
- b) Referidas a información que no obre en poder de la entidad a la que se dirijan y se desconozca el competente.
- c) Las peticiones de respuestas a consultas jurídicas o las peticiones de elaboración de informes o dictámenes.
- d) Se consideren abusivas, por su carácter manifiestamente irrazonable, repetitivo o por conllevar un desmedido abuso del derecho.
- e) (Misma redacción que la letra d) del anteproyecto).
- f) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en anotaciones, borradores, opiniones, resúmenes de uso interno o comunicaciones internas que carezcan de relevancia pública o interés público. No podrán considerarse como información de carácter auxiliar o de apoyo, los informes jurídicos, técnicos, económicos y de otro orden, que formen parte del expediente o que guarden relación con las resoluciones y otros actos administrativos.

g) (Misma redacción que la letra f) del anteproyecto).”

56. Artículo 39. Si se admite, por más actual, la redacción propuesta al artículo 32, se hace necesario modificar este precepto. Para ello, se propone la siguiente redacción:

“1. Cuando la estimación de las solicitudes de información conlleve la comunicación de datos de carácter personal considerados como especialmente protegidos o pueda perjudicar los intereses de terceros, el órgano encargado de resolver dará a los afectados un plazo de quince días para que puedan manifestar su consentimiento expreso al acceso a la información o realizar las alegaciones que estimen oportunas.

2. (Ídem anteproyecto de Ley Foral).

3. (Ídem anteproyecto de Ley Foral).” Pudiera suprimirse en este número 3 el inciso “conforme al interés público general”, por ser excesivamente genérico e indeterminado.

4. Se notificarán a los terceros interesados y afectados las resoluciones que puedan concernirles.”

57. Artículo 41. Se propone la unificación de plazos con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en lugar de crear un plazo nuevo, que no es ni el de la Ley Foral precedente, ni el de la normativa estatal.

Por ello, se propone el plazo general de un mes y el plazo de un mes de ampliación, contado en todo caso desde que la solicitud entre en el registro de la Administración o entidad correspondiente (en lugar del registro del órgano).

Se considera muy acertado mantener el sentido estimatorio de la solicitud si no se ha resuelto en plazo.

La Federación de Municipios y Concejos de Navarra considera que las entidades locales deben mantener el silencio negativo que contempla la legislación estatal en la actualidad para ellas. El resto de miembros del Consejo considera que, cuando menos, en lo que respecta a las administraciones y entidades actualmente sujetas a la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, para las que el silencio hoy es positivo, el proyecto no debería introducir el silencio negativo, puesto que ello supondría un retroceso en las garantías de los derechos de los ciudadanos actualmente establecidos. Además, consideran necesario mantener el silencio positivo para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus entidades dependientes, puesto que esta es la mayor administración de Navarra y la que cuenta o puede contar con mayor número de peticiones de información y dispone de un mayor número de recursos efectivos para atender las peticiones.

58. Artículo 42. Se propone una redacción que facilite la gestión administrativa en pro del derecho de los ciudadanos.

Así, se propone incluir un número 1 que simplifique la gestión, una modificación en el número 2 del anteproyecto y otra en el número 6, para que queden así:

“1. Si la información entregada se corresponde en su totalidad con la solicitada y el órgano competente no considera que su contenido tenga datos de terceros o que

afecta directamente a derechos o intereses de estos, el acto de la entrega de la información podrá entenderse por el solicitante como la resolución administrativa de concesión, sin necesidad de formalizar esta. Lo anterior no obstará para las precisiones que sobre la información entregada pueda formular o demandar el solicitante como complemento o mejor ejecución de la solicitud, si a ello hubiera lugar.

2. **En los demás casos**, la resolución se formalizará por escrito y se notificará al solicitante (...) (Igual que el número 1 del artículo 42 del anteproyecto).

3. El número 3 sería igual que el número 2 del anteproyecto.

4. Igual que el número 3 del anteproyecto.

5. Igual que el número 4 del anteproyecto.

6. Igual que el número 5 del anteproyecto.

7. Igual que el número 6 del anteproyecto”.

59. Artículo 43.3. Se propone modificar el número 3 y hacerlo coherente con el artículo 42.2, sobre motivación de las resoluciones. Si el órgano competente puede modificar el formato y entregar la documentación en ese formato y lo hace justificadamente en la resolución, no tiene sentido mantener el inciso final de “haciéndole saber la forma o formatos en que, en su caso, se podría facilitar la información solicitada”.

Por ello, se propone la siguiente redacción:

“Cuando el órgano competente resuelva no facilitar la información, parcial o totalmente, en la forma o formatos solicitados y lo haga en otra forma, deberá justificárselo al solicitante en la propia resolución en la que se reconozca el derecho de acceso”.

60. Artículo 44.3. Se propone sustituir “legislación foral de tasas y precios públicos” por “normativa aplicable de tasas y precios públicos”, para contemplar todas las distintas normativas aplicables a cada distinta entidad.

61. Artículo 45.4. Se propone la supresión del inciso “Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos...a su derecho convenga”, y remitir tal cuestión a la normativa general sobre recursos.

62. Artículo 45.7. De la redacción del precepto puede interpretarse que impide interponer recurso al órgano administrativo afectado. Por ello, se propone una redacción más simple y menos problemática jurídicamente:

“Los actos dictados por el Consejo de Transparencia de Navarra serán impugnables en vía contencioso-administrativa por quienes estén legitimados para ello.”

63. Artículo 51. Este artículo, al referirse a cargos públicos electos y de libre designación, parece estar extendiéndose a otras personas distintas de las que son miembros del Gobierno de Navarra, al que parece referirse el título IV. De pretender mantenerse este precepto, convendría revisar la redacción para saber a quiénes se están refiriendo en concreto y si los miembros del Gobierno de Navarra deben quedar o quedan afectados con certeza por sus previsiones.

64. Artículos 52 a 59. Convendría precisar si la regulación de los grupos de interés solo se limita, como parece, a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos o entidades dependientes, o se desea extenderla a otras administraciones públicas y entidades de las del artículo 2 de la Ley Foral.

65. Artículo 58. El Consejo expresa su duda sobre la constitucionalidad de este precepto, por contrario al principio de presunción de inocencia, en particular en lo establecido en el número 2, que conlleva la denegación del acceso a las oficinas y servicios de las instituciones y organismos públicos de las personas afectadas y de las organizaciones que representan. También propone que se reconsideren las posibles sanciones disciplinarias o su grado para los empleados que permitan el acceso de las personas afectadas.

66. Artículo 60.3. El Consejo propone que se revisen los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones reguladas en el proyecto de Ley Foral y que son distintos de los plazos de prescripción del régimen disciplinario aplicable al personal de las administraciones públicas e instituciones públicas. El Consejo entiende que deben reconsiderarse los plazos propuestos y, en su caso, unificarse con los del régimen disciplinario mencionado.

67. Artículo 62. El Consejo considera lo siguiente:

- Que se superponen los artículos 62.1 a) y 62.2 a). Así, puede ocurrir que un mismo supuesto de hecho pudiera ser infracción muy grave y, a la vez, infracción grave, concretamente cuando se incumplan las obligaciones de publicidad en tres ocasiones.

- Que el artículo 62.2 f) es poco concreto (“incumplimiento reiterado de la obligación de resolver”) y que procedería indicar el número de veces como se hace en otros preceptos.

- Que el artículo 62.2 h) debería pasar a infracción muy grave (“desestimar sin motivación”).

- Que el artículo 62.2 j) también debería considerarse infracción muy grave, al límite con la conducta delictiva (“condicionar el acceso a la información al pago de una contraprestación en los supuestos de acceso gratuito”).

- Que, en el artículo 62.2 o), convendría concretar en qué consiste la reiteración (indicar el número de veces), máxime teniendo en cuenta que ese carácter reiterado es lo que diferencia esta infracción grave de la leve contemplada en el artículo 62.3 c).

68. Artículo 63. El Consejo señala lo siguiente:

- El artículo 63.1 a) y el artículo 63.2 a) están repetidos.

- El artículo 63.1 b) se superpone con el artículo 63.2 c), concretamente cuando el incumplimiento se produzca tres veces.

69. Artículo 64. En el artículo 64.2 b), cuando se habla de inhabilitación para ocupar un puesto de alto cargo, se considera más correcto hablar de suspensión y no de inhabilitación.

70. Artículo 69.2. El Consejo expresa su duda jurídica acerca de que el futuro Consejo de Transparencia de Navarra pueda convertirse en un órgano adscrito al

Parlamento de Navarra, pues ello podría complicar la naturaleza jurídica de su función revisora y ejecutiva y de sus actos y resoluciones.

Se considera extraño que un órgano colegiado de funciones ejecutivas y revisión de actos administrativos quede insertado en el poder legislativo. El artículo 23 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la facultad revisora en materia administrativa, previa a la judicial. El artículo 46.2 de la LORAFNA también atribuye al Gobierno de Navarra-Diputación Foral el control de la legalidad de las entidades locales de acuerdo con lo que disponga una ley foral.

En la actualidad, el Consejo de Transparencia de Navarra se configura como un órgano colegiado, de naturaleza jurídico-administrativa, adscrito únicamente en cuanto a su apoyo logístico al departamento del Gobierno de Navarra competente en materia de transparencia, y dotado de autonomía funcional e independencia y objetividad de criterio en el ejercicio de sus funciones.

Se sugiere plantear una consulta a los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra sobre esta cuestión.

71. Artículo 71.3. Se propone valorar como causa de cese la desaparición del vínculo del representante con la entidad a la que representa.

72. Artículo 71.4. Se sugiere reconsiderar la redacción de este precepto. Se propone lo siguiente:

“4. La condición de miembro del Consejo de Transparencia de Navarra no exigirá dedicación exclusiva, ni dará derecho a retribución alguna.

No obstante lo anterior, los miembros tendrán derecho a una compensación en las cuantías que explícitamente se fijen en el reglamento de organización y funcionamiento y que en todo caso serán proporcionadas:

- a) Por la presidencia del Consejo, en el caso de que la persona que la ejerza no tenga asignado un complemento de dedicación exclusiva o equivalente por su trabajo o cargo en el sector público.
- b) Por kilometraje.

La condición de presidente o presidenta será incompatible... (igual que el número 4).”

73. Artículo 72. Existen dos artículos 72. Respecto del segundo de ellos, relativo a la organización y funcionamiento, se propone la siguiente redacción, que recoge la experiencia del actual Consejo de Transparencia de Navarra:

“1. La organización y el funcionamiento del Consejo de Transparencia de Navarra se regirá por el reglamento que este órgano apruebe. Dicho reglamento deberá publicarse en el Boletín Oficial de Navarra.

2. Para el ejercicio de las funciones de transparencia y acceso a la información pública, el Consejo de Transparencia de Navarra contará con el apoyo jurídico, técnico y administrativo del departamento del Gobierno de Navarra competente en la materia de transparencia, así como con los medios personales y materiales del mismo que sean necesarios”.

74. Artículo 74. Se propone añadir **un nuevo artículo 74 bis**, que integre el número 45.8 y lo desarrolle o complete, con el fin de asegurar el cumplimiento de los actos y resoluciones del Consejo de Transparencia de Navarra.

“Artículo 74 bis. Cumplimiento de los actos y resoluciones del Consejo de Transparencia de Navarra.

1. Los actos de petición de información y documentación y las resoluciones dictadas por el Consejo de Transparencia de Navarra serán vinculantes para las administraciones públicas, entidades y personas obligadas en los artículos 2 y 3 de esta Ley Foral, con la excepción de las instituciones públicas de la Comunidad Foral de Navarra no sujetas a su conocimiento.

2. El Consejo de Transparencia de Navarra velará por el cumplimiento efectivo de sus actos o resoluciones. A tal efecto, podrá disponer, en el acto o resolución, quién ha de ejecutarlo, las medidas de ejecución necesarias y, en su caso, resolver las incidencias derivadas de la ejecución.

3. Las partes podrán proponer al Consejo de Transparencia de Navarra las medidas de ejecución necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de sus actos y resoluciones.

4. En caso de advertirse que un acto o una resolución dictada en el ámbito de su competencia pudiera estar siendo incumplido, el Consejo de Transparencia de Navarra, de oficio o a instancia de alguna de las partes, requerirá a las autoridades, entidades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda que lleven a cabo su cumplimiento en el plazo que se les fije e informen al respecto.

Transcurrido el plazo fijado y si el Consejo apreciase el incumplimiento total o parcial de su acto o resolución, podrá adoptar cualesquiera de las medidas siguientes:

a) Imponer multa coercitiva de 500 a 5.000 euros a las administraciones o entidades, autoridades, empleados públicos o particulares que incumplan los o actos o las resoluciones del Consejo, pudiendo reiterar la multa cada diez días hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado.

b) La ejecución sustitutoria de las resoluciones o actos de obligado cumplimiento. En este caso, el Consejo de Transparencia de Navarra podrá requerir la colaboración del Gobierno de Navarra, a través del departamento competente en la materia de transparencia, a fin de que, en los términos fijados por el Consejo, adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las resoluciones.

c) Hacer pública la actitud incumplidora de quienes resulten responsables en su página web, en su informe anual, en los medios de comunicación y dando traslado de la conducta al Parlamento de Navarra, para su conocimiento.

5. El Consejo de Transparencia de Navarra podrá recabar el auxilio de cualquiera de las administraciones y poderes públicos para garantizar la efectividad de sus resoluciones, que lo prestarán con carácter preferente y urgente.”

Los distintos expertos han puesto de manifiesto la necesidad de dotar a los consejos de transparencia de medios jurídicos precisos para el cumplimiento de sus resoluciones. Con ello se evita que las resoluciones puedan ser incumplidas sin reproche alguno para las autoridades o funcionarios incumplidores.

Los representantes de la Federación de Municipios y Concejos de Navarra no apoyan esta propuesta de un nuevo artículo 72 bis. Consideran que un órgano como el Consejo no puede tener estas funciones coercitivas. El resto de miembros del Consejo apoya la propuesta (con la excepción de los representantes del Parlamento de Navarra y del Departamento del Gobierno de Navarra, que no participan en el debate). Consideran estos últimos que, tal y como viene sosteniendo la doctrina científica, los consejos de transparencia deben tener funciones coercitivas para asegurar el cumplimiento de las resoluciones que reconozcan el derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública y que dichas funciones coercitivas solo se dirigen contra quienes incumplan la ley, previo requerimiento (y no contra la generalidad de administraciones públicas que cumplan con sus deberes legales).

75. Disposición adicional sexta. Una de las cuestiones más comprometidas de las leyes de derecho de acceso a la información pública es la de su aplicación. Conviene, tras la experiencia obtenida, precisar la relación de esta Ley Foral con la normativa especial que regula el acceso a determinada información pública.

Se propone la siguiente redacción o una muy similar:

“1. Esta Ley Foral será de 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.

El acceso a la información medioambiental, sobre ordenación del territorio y urbanismo, sobre archivos y documentos históricos y subvenciones, se regirá por lo dispuesto en esta Ley Foral, salvo en aquellos supuestos en que la normativa especial establezca con rango de ley limitaciones para el acceso por razón de la protección de determinados intereses públicos o de la protección de datos de carácter personal.

No obstante lo anterior, se regirán por su normativa específica el acceso a la información tributaria, sanitaria, policial y cualquier otra información en que una norma con rango de ley declare expresamente el carácter reservado o confidencial de la información.

En lo que no prevea la normativa específica, será de aplicación supletoria esta Ley Foral.

2. En todos los casos, y cualquiera que sea la normativa aplicable, el Consejo de Transparencia de Navarra será competente para velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y examinar las reclamaciones contra los actos y resoluciones que se dicten de concesión o denegación total o parcial de acceso a la información pública, salvo en los casos del Parlamento de Navarra, Cámara de Comptos, Consejo de Navarra y Defensor del Pueblo de Navarra.”

76. Conclusión final. El Consejo de Transparencia de Navarra emite su informe preceptivo al anteproyecto de Ley Foral de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con carácter favorable (en la medida en que integra, actualiza y armoniza las

distintas normativas dispersas vigentes hoy), y formula, con un propósito de mejora, las observaciones y propuestas que se han indicado, solicitando que estas sean valoradas positivamente e incorporadas a la redacción final del proyecto.

Pamplona, 18 de diciembre de 2017.

