

Informe del Consejo de Transparencia de Navarra (CTNAV)

1. Actividad resolutoria

1.1. Actividad revisora

- 1.1.1. Número de reclamaciones recibidas en el periodo de referencia
- 1.1.2. Número de reclamaciones resueltas en el periodo de referencia
- 1.1.3. Sentido de las resoluciones
- 1.1.4. Tipo de entidad local afectada
- 1.1.5. Motivo de las reclamaciones
- 1.1.6. Estado de tramitación de las reclamaciones presentadas en 2019
- 1.1.7. Cumplimiento de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Transparencia de Navarra
- 1.1.8. Materias de las reclamaciones

1.2. Actividad de garantía

- 1.2.1. Concepto de información pública: solicitud que no tiene por objeto el acceso a información pública
- 1.2.2. Alcance del derecho de acceso a la información pública: acción de elaboración o de reelaboración de la información
- 1.2.3. Cuestiones procedimentales: intereses de tercero: acceso una vez transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo
- 1.2.4. Empleo público: acceso a las pruebas teóricas de un proceso de selección
- 1.2.5. Archivos: acceso a libros de registro de entradas: información inaccesible por extravío de la misma
- 1.2.6. Contratación pública: contratos de campañas de publicidad institucional

1.3. Actividad jurisdiccional

2. Actividad relativa a publicidad activa

3. Actividad consultiva

4. Actividad de formación y sensibilización

1

Actividad resolutoria

1.1

Actividad revisora

En este epígrafe se exponen una serie de datos estadísticos correspondientes a las reclamaciones presentadas durante el año 2019 frente a entidades locales

de Navarra, y la totalidad de resoluciones del Consejo de Transparencia de Navarra resolviendo reclamaciones presentadas en 2019, así como las pendientes de resolver del año 2018.

1.1.1

Número de reclamaciones recibidas en el periodo de referencia

Total: 15.

1.1.2

Número de reclamaciones resueltas en el periodo de referencia

Resoluciones correspondientes a reclamaciones del año 2018: 4.

Resoluciones correspondientes a reclamaciones del año 2019: 14.

1.1.3

Sentido de las resoluciones

Inadmitidas: 4.

Estimadas: 3.

Desestimadas: 4

Archivo por desistimiento voluntario: 4.

Desistimiento por satisfacción extemporánea: 3.

1.1.4

Tipo de entidad local afectada

Ayuntamientos: 15.

Concejos: 2.

Mancomunidades: 1.

1.1.5

Motivo de las reclamaciones

Silencio administrativo: 11.

Disconformidad con la respuesta de la entidad local: 3.

Desestimación de la solicitud: 2.

Estimación parcial de la solicitud: 1.

Inadmisión de la solicitud: 1.

1.1.6

Estado de tramitación de las reclamaciones presentadas en 2019

Todas las reclamaciones están resueltas a 16 de diciembre de 2019, fecha de celebración de la última sesión del Consejo de Transparencia de Navarra, salvo la Reclamación R/28/2019, que se resolverá en la primera sesión del año 2020.

1.1.7

Cumplimiento de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Transparencia de Navarra

En las resoluciones estimatorias total o parcialmente de la reclamación, se requiere al sujeto obligado para que en el plazo que se fija en la resolución remita al Consejo de Transparencia de Navarra la información facilitada al reclamante. En el caso de que se retrase o no responda, se le requiere nuevamente hasta la plena ejecución de la resolución.

Todas las resoluciones aprobadas en el año 2019 han sido debidamente cumplidas. No ha sido necesario imponer multas coercitivas o instar la incoación de procedimiento sancionador o disciplinario alguno dada la colaboración prestada por parte de todas las entidades locales implicadas.

Durante el año 2019, el Consejo de Transparencia de Navarra se vio obligado a adoptar un acuerdo exigiendo el total cumplimiento del Acuerdo AR 9/2017, de 28 de agosto, uniéndose a otros dos adoptados en ese mismo sentido en los años 2017 y 2018. En dichos acuerdos se exigía el total cumplimiento del Acuerdo AR 9/2017 con entrega de numerosa y detallada información al Consejo de Transparencia de Navarra y expresamente se recordaba a la entidad local implicada lo siguiente:

“... conforme al artículo 69.5 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la Mancomunidad está obligada a prestar su auxilio al Consejo de Transparencia de Navarra con carácter preferente y urgente, y advertir a dicha entidad local que, en caso de incumplimiento de este Acuerdo, el Consejo de Transparencia de Navarra podrá adoptar cualesquiera de las medidas que se mencionan en el artículo 69.4 de la misma Ley Foral”.

Finalmente, tras la adopción de tres acuerdos ordenando el cumplimiento del Acuerdo 9/2017, de 28 de agosto, el Consejo de Transparencia de Navarra, por Acuerdo AC 1/2019, de 25 de febrero, acordó:

“Poner fin al procedimiento derivado del Acuerdo AR 9/2017, de 28 de agosto, referido a la reclamación formulada por doña xxxxx ante la Resolución de 7 de junio de 2017, de la presidenta de la Mancomunidad de yyyy,

por entender que se ha dado acceso a la reclamante a la información concerniente al expediente de obras de pavimentación e infraestructura de redes en el barrio del Carandolé de Andosilla”.

1.1.8

Materias de las reclamaciones

- Información sobre procedimientos judiciales en los que es parte la entidad local.
- Acceso a la función pública.
- Presupuestos.
- Catastro.
- Contratación pública.
- Órganos y actividad de la entidad local.
- Otros (sin clasificar).

1.2

Actividad de garantía

En este epígrafe se recogen los criterios sustantivos (cuestiones de procedimiento, causas de inadmisión, límites al acceso, etc.) y materiales (empleo público, contratos, presupuestos, organización local, etc.) más significativos en función de los ámbitos que han sido objeto de reclamación ante el Consejo de Transparencia de Navarra. Se recogen los fundamentos jurídicos que, en criterio de este Consejo, tienen cierta importancia argumental y una estrecha vinculación con el ámbito local.

1.2.1

Concepto de información pública: solicitud que no tiene por objeto el acceso a información pública

ACUERDO AR 08/2019, de 28 de enero:

Se inadmite la reclamación con base en los siguientes fundamentos jurídicos:

El artículo 30 de la mencionada Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, reconoce el derecho de cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, ya sea a título individual y en su propio nombre, ya sea en representación, a acceder, mediante solicitud previa, a la “información pública”. El artículo 3 de la Ley Foral 5/2018 define la “información pública” como aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de ex-

presión, generada por las Administraciones públicas a las que se refiere esa Ley Foral o que estén en posesión de estas. Asimismo, el artículo 13 de la Ley estatal 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno define la “información pública” como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

De la literalidad de lo expuesto en su escrito de 9 de octubre de 2018, cabe concluir que la persona reclamante solicitó, no una concreta información pública, sino las razones y motivos de una determinada decisión del Ayuntamiento de Lizoáin-Arriasgoiti.

Por ello, a la vista de la definición legal de “información pública”, cabe concluir que lo solicitado no responde a ese sentido de información pública a los efectos de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ni de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no pudiendo, en consecuencia, ser objeto de solicitud de acceso a la información pública en ejercicio del derecho por ellas reconocido. Al amparo del derecho de acceso a información pública, la Ley no acoge la petición de la motivación de una concreta decisión de una administración pública.

1.2.2

Alcance del derecho de acceso a la información pública: acción de elaboración o de reelaboración de la información

ACUERDO AR 13/2019, de 11 de marzo:

Se inadmite la reclamación con base en los siguientes fundamentos jurídicos:

Como ya pusimos de manifiesto en el Acuerdo 5/2017 de junio de 2017, del Consejo de Transparencia de Navarra, “aun entendiendo en forma amplia el objeto del derecho al acceso, es innegable la necesidad de la preexistencia de la información pública, sea cual sea su soporte. Como se ha señalado, el derecho de acceso debe recaer sobre una información pública existente, ya que la Ley, ni la foral, ni la estatal, configuran un derecho que tenga por objeto una actividad informativa por parte de la Administración. Es por ello por lo que, de forma generalizada, quedan fuera del amparo de las normas sobre acceso a la información pública aquellas solicitudes que suponen o precisan de una importante activi-

dad de elaboración por parte de la Administración requerida. Así, de acuerdo con lo previsto en el artículo 28 b) de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, es causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información el que dichas solicitudes ‘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 entienden aquellos sobre los que la Administración pública esté todavía trabajando internamente y no se haya emitido ningún dictamen informe o aprobación’. Se corresponde esta causa de inadmisión con la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la cual determina que serán inadmitidas mediante resolución motivada las solicitudes ‘relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración’. De este modo, el derecho de acceso a la información pública solo puede ser afirmado si tal información preexiste a la solicitud, sin que pueda exigirse a la Administración la actuación consistente en elaborar ex novo la documentación o información objeto de solicitud. Es el caso que ahora se analiza, se afirma por la Administración que no existe documentación y que la solicitud viene referida a un conjunto de actuaciones que se encuentran en fase de definición”.

En este mismo tema se pronuncian en igual sentido, entre otras, las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 11/2015, de 25 de mayo; 86/2015, de 25 de mayo; 198/2015, de 23 de septiembre; 403/2015, de 21 de enero de 2016; 165/2016, de 8 de julio; 192/2016, de 14 de julio; 202/2016, de 22 de julio; 214/2016 de 22 de agosto; 396/2016, de 25 de noviembre; 419/2016 de 15 de febrero de 2017 o 28/2017, de 18 de abril. Asimismo, podemos encontrar algunas resoluciones de los consejos autonómicos que se pronuncian también en el mismo sentido como por ejemplo es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que afirmaba en su Resolución, 64/2016, de 20 de julio, que “la legislación de transparencia carece de alcance prospectivo” por lo que “ni siquiera cuando se tenga la certidumbre de que la información estará de forma inminente, inmediatamente después de presentarse la solicitud, a disposición de la entidad a la que se pide la misma, podría entenderse ésta obligada a admitir a trámite la solicitud en cuestión”.

ACUERDO AR 24/2019, de 3 de junio de 2019:

Se inadmite la reclamación con base en los siguientes fundamentos jurídicos:

Con fecha 5 de marzo de 2019, se solicita por doña XXXXXX información en relación con “todas las comunicaciones, denuncias, quejas, reclamaciones o solicitudes de cualquier tipo, sea por escrito o por vía telemática dirigidos a cualquiera de las áreas o unidades dependientes del Ayuntamiento de Pamplona, que hayan sido presentadas en los últimos dos años por parte de un tercero y que estén relacionados con un concreto establecimiento o con las personas físicas que regentan el mismo”. El Ayuntamiento deniega el acceso a la información solicitada por entender que resulta de aplicación el artículo 37 g) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, según el cual se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Frente a esto la reclamación presentada viene a afirmar que no existe tal labor de reelaboración por cuanto se trata simplemente de una recopilación. Dicha recopilación, según la reclamante, consistiría en “requerir de las áreas o unidades administrativas dependientes del Ayuntamiento de Pamplona la mera recopilación de cuantos documentos posean en relación con dicho establecimiento o personas físicas”.

Por lo tanto, debe valorarse si efectivamente tal petición tiene por objeto el acceso a la información pública en los términos determinados por la legislación aplicable.

La Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, regula en su Título III el derecho de acceso a la información de todas las personas en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española. Conforme a lo previsto en el artículo 4 c) de la mencionada Ley Foral, se entiende por información pública, “aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión generada por las Administraciones públicas a las que se refiere esta Ley Foral o que estas posean. Se considera, asimismo, información pública aquella cuya autoría o propiedad se atribuye a otras entidades o sujetos que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas o funciones públicas, siempre que haya sido generada u obtenida en el ejercicio de una actividad pública”.

La información pública a la que se tiene acceso es aquella que existe, por estar ya elaborada, y obra en poder de la Administración. Por el contrario, no cabe derecho de acceso a la información que no existe, no está elaborada o no obra en poder de la Administración. Cuando la información no existe o no está elaborada, concurre una causa específica de inadmisión de la solicitud de acceso, que se recoge en el artículo

37g) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Por lo tanto, en primer lugar, debe entenderse que la norma viene a exigir la preexistencia del objeto de la solicitud, por cuanto la misma debe ir referida a información que ya existe o está en posesión de la entidad pública que recibe la solicitud, ya sea porque la propia entidad la ha elaborado previamente o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones o competencias que tiene atribuidas. Aun entendiendo en forma amplia el objeto del derecho al acceso, es innegable la necesidad de la preexistencia de la información pública, sea cual sea su soporte. El derecho de acceso debe recaer sobre una información pública existente, ya que la Ley no configura un derecho que tenga por objeto una actividad activa de nueva información por parte de la Administración, sino el derecho a poder acceder a la información pública en posesión de la Administración. Ciertamente es que las nuevas tecnologías pueden facilitar el acceso a la información pública que pueda extraerse de fuentes diversas, pero esto tan solo será así si las mismas tienen herramientas que faciliten mediante sencillas operaciones la información que permita atender adecuadamente la solicitud de acceso de información presentada. Así se expresa la norma al recoger la causa de inadmisión determinando además que “No se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente, ni aquella acción que requiera aglutinar la información dispersa en varios documentos existentes”. En consecuencia, debemos entender que concurre la causa de inadmisión de reelaboración cuando la información a entregar debe elaborarse expresamente para poder dar respuesta a la solicitud, o cuando, aun teniendo en cuenta los instrumentos y herramientas informáticos con los que cuenta la Administración, sea imposible o complejo proporcionar la información solicitada.

Si atendemos la solicitud presentada, observamos que la información como tal no existe. En consecuencia, es cierto, como afirma el Ayuntamiento que para poder atender a la solicitud deberían realizarse actos de recopilación de la misma. La cuestión, por lo tanto, se centra en determinar si para poder atender a la petición de información la Administración debe realizar una labor de reelaboración o actuaciones de recopilación que por su complejidad exceden de las razonablemente adecuadas.

El primer problema se presenta en la identificación de las personas físicas que regentan o han regentado el establecimiento a las que se refiere

la solicitante, que en ningún momento identifica. La información no versa sobre actuaciones realizadas por o en representación del establecimiento, sino que se requiere información sobre si un tercero ha realizado algún acto o solicitud con el Ayuntamiento en el que se vean implicadas personas físicas que regentan o han regentado el establecimiento, lo que en sí no puede asumirse como una solicitud lo suficientemente concreta en cuanto al sujeto.

En segundo lugar, se observa que la información viene referida a actos de muy diversa naturaleza, quejas, denuncias, reclamaciones, solicitudes de cualquier tipo, y en cualquiera de las áreas del Ayuntamiento de Pamplona. Esto supone por lo tanto todo tipo de actuaciones, y en todo tipo de materias, debiendo observarse que la solicitud no viene referida a estas actuaciones en relación con el establecimiento referido en la solicitud sino de las personas físicas que no concreta, lo que evidentemente ampliaría mucho más la información a recopilar y entregar.

En esta valoración resulta también determinante el informe técnico presentado adjunto a sus alegaciones por el Ayuntamiento de Pamplona de cuya lectura se concluye sin lugar a dudas que la aplicación informática del Registro del Ayuntamiento de Pamplona no proporciona las herramientas necesarias para poder extraer la información solicitada, lo que exigiría la realización de otras actuaciones, que, tal y como afirma el Ayuntamiento suponen labores de recopilación complejas e implican la reelaboración de la información, concurriendo en consecuencia la causa de inadmisión alegada por la entidad local.

En consecuencia, existe una excesiva amplitud subjetiva y objetiva de la solicitud y se constata la no preexistencia de la información pública solicitada, debiendo realizarse una labor, no ya de recopilación simple, sino de compleja investigación y elaboración de la información lo que supone la concurrencia de la mencionada causa de inadmisión recogida en el artículo 37 g) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

1.2.3

Cuestiones procedimentales: intereses de tercero: acceso una vez transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo

ACUERDO AR 23/2019, de 3 de junio:

Se desestima la reclamación con base en los siguientes fundamentos jurídicos:

En el caso objeto de la reclamación, la normativa sustantiva a la que ha de estarse en este caso es la ya mencionada Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, por ser la Ley aplicable a las entidades locales de Navarra cuando del derecho de acceso a los documentos y contenidos que obren en su poder se refiere [artículo 2.1 c)].

Conforme a esta Ley Foral, el Ayuntamiento de Orkoien, mediante la Resolución de Alcaldía 134/2019, de 11 de marzo, reconoció el acceso a la información pública solicitada por el ahora reclamante. No obstante, en esa misma Resolución se condicionó el acceso efectivo a la información a lo dispuesto en el artículo 42.2 de la LFTAIBG, de tal modo que, al poder resultar perjudicados los intereses de un tercero, que además no ha manifestado expresamente su consentimiento a que sus datos personales fueran cedidos, el acceso solo podía ser efectivo una vez transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se hubiera formalizado el recurso contencioso-administrativo de ese tercero que podía resultar perjudicado y que se había opuesto.

La reclamación que examina el Consejo se dirige precisamente contra esta suspensión de la efectividad del acceso a la información, por considerar el reclamante que el Ayuntamiento no debe esperar dos meses (para la interposición o no del recurso contencioso-administrativo) para concederle la información a la que le ha reconocido su acceso. Y siendo este el objeto, la reclamación debe desestimarse, puesto que la actuación municipal por la que se suspende la efectividad del acceso no es sino un acto obligado derivado de lo dispuesto en el artículo 42.2 de la LFTAIBG. La actuación municipal se ha ajustado a lo que dispone esta Ley Foral: ha recibido la solicitud (artículo 34), la ha admitido (artículo 37), la ha trasladado al tercero que podía resultar perjudicado con suspensión del plazo, quien no ha manifestado expresamente su consentimiento (artículo 39, números 1 y 2), ha resuelto conforme al interés general (artículo 39.3), previa ponderación de los derechos concurrentes, reconociendo el acceso a la información (artículo 32.3), y ha condicionado ese acceso a que no se interponga recurso contencioso-administrativo por exigírselo así el artículo 42.2.

En definitiva, estamos ante una actuación municipal ajustada a la ley y en aplicación debida de esta misma, por lo que no procede la estimación de la reclamación.

1.2.4

Empleo público: acceso a las pruebas teóricas de un proceso de selección

ACUERDO AR 14/2019, de 11 de marzo:

Se estima la reclamación con base en los siguientes fundamentos jurídicos:

El reclamante presentó una solicitud de información mediante una instancia general en el Ayuntamiento del Valle de Egüés. En dicho documento escribió lo siguiente: “Solicito por favor al Tribunal, un ejemplar de la prueba teórica”. Atendiendo a la literalidad de lo escrito es bastante evidente que solicitó un ejemplar del documento donde se expresaba o plasmaba el cuestionario de preguntas con varias opciones de respuesta correspondiente a la prueba teórica. No estaba solicitando los exámenes realizados por los aspirantes, esto es, las respuestas al cuestionario de preguntas, pues en ese caso el reclamante debería haber solicitado “un ejemplar del expediente completo de la realización de la prueba teórica” o “una copia de cada uno de los ejercicios de la prueba teórica realizados por los aspirantes”. Y, desde luego, a tenor de la literalidad de lo escrito, de la sintaxis y morfología de la oración gramatical utilizada, difícilmente puede inferirse que lo que realmente estaba pidiendo era el acceso a los exámenes realizados por cada uno de los aspirantes. Sin embargo, el Ayuntamiento no parece entenderlo así pues en su informe habla de la inconveniencia de permitir a una persona no interesada el acceso a los exámenes realizados por los aspirantes en un proceso de selección en curso, pues, como se dice en el informe, atender a tal petición convertiría a terceros en órganos genéricos de valoración de un proceso selectivo con detrimento de las facultades del tribunal. Y es precisamente esta consideración la que le sirve al Ayuntamiento como motivo para denegar la información solicitada.

A la vista de la alegación formulada por el Ayuntamiento, seguidamente debemos entrar a analizar si la información solicitada es subsumible en la limitación al derecho de acceso que impone el artículo 31.1.b) de la LFTAIPBG (la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión). No es posible tal subsunción por la simple razón de que a las 17,30 horas del día 20 de diciembre de 2018, el Tribunal designado para intervenir en las pruebas selectivas para la formación de listas de aspirantes a la contratación temporal como técnico o técnica de juventud, procedió a la corrección de los ejercicios de la prueba teórica que habían realizado los y las aspirantes ese mismo día, a levantar acta de las puntuaciones otorgadas y a hacerla pública.

Por tanto, antes de que el reclamante solicitase el acceso al cuestionario de preguntas de la prueba teórica, ya se había celebrado la prueba, el tribunal ya había procedido a la corrección de los ejercicios otorgando las puntuaciones correspondientes, había elaborado la correspondiente acta y la había hecho pública. Por tanto, de ninguna manera cabe apreciar un hipotético detrimento de las potestades y competencias del tribunal de selección.

ACUERDO AR 32/2019, de 18 de noviembre:

Se estima la reclamación con base en los siguientes fundamentos jurídicos: El artículo 30 de la Ley Foral 5/2018 determina y reconoce el derecho de 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 las que se agrupen o que los representen a acceder a la información que obre en poder de esa Administración, sin que resulte preciso que concurra ningún interés cualificado para ello, sin más limitaciones que las contempladas en la referida Ley Foral y sin que sea necesario motivar la solicitud, ni invocar la ley foral.

La reclamante ha solicitado información relativa a los ítem o criterios que deben ser valorados y la puntuación considerada necesaria para la superación de las pruebas integrantes de los distintos procesos selectivos. Esta información cabe presumir obra en los expedientes correspondiente a los procesos selectivos referidos como resultado de la actuación de los tribunales selectivos, en garantía de los principios de igualdad, imparcialidad, libre concurrencia y objetividad que rigen en todo proceso selectivo.

El Consejo de Transparencia de Navarra no observa la concurrencia de ninguno de los motivos de limitación que relaciona el artículo 31 de la Ley Foral 5/2018 para la denegación total o parcial de la información. No procede, en este caso, el deber de confidencialidad, ya que no cabe deducir afectación ninguna a los principios de igualdad, imparcialidad, libre concurrencia y objetividad por facilitar el acceso público a los criterios valorados en un determinado ejercicio y la puntuación necesaria para superar el contenido de los mismos, máxime cuando las pruebas ya se encontraban realizadas y puntuadas. Más bien, el acceso a esta información es un claro ejercicio de transparencia del proceso seguido en la selección de futuros empleados públicos.

Tampoco se ven afectados datos personales a proteger cuando no se está solicitando el acceso a los datos de ninguna persona ni a la pun-

tuación obtenida por ninguno de los participantes en aquellos procesos selectivos.

Este Consejo de Transparencia de Navarra ya se ha pronunciado en supuestos similares reconociendo el derecho del reclamante a acceder a esta información. Entre todas ellas, cabe destacar el Acuerdo AR 17/2018 de 12 de noviembre.

1.2.5

Archivos: acceso a libros de registro de entradas: información inaccesible por extravío de la misma

ACUERDO AR 22/2019, de 3 de junio:

Se desestima la reclamación con base en los siguientes fundamentos jurídicos:

El artículo 71.1 de la Ley Foral 14/2005, de 12 de noviembre, del patrimonio cultural, declara que forman parte del Patrimonio Documental de Navarra los documentos públicos, entendiéndose por tales, los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por los órganos de las Administraciones públicas de Navarra (entre las que se encuentran los municipios).

El artículo 74 de esta Ley Foral prohíbe la eliminación o destrucción de estos documentos salvo resolución del órgano competente, sin que puedan destruirse los documentos en que subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de los entes públicos o personas.

El artículo 76 establece el deber de los poseedores de estos documentos de proteger y conservarlos e impedir su destrucción y merma, manteniéndose en condiciones adecuadas para su conservación.

Además, el artículo 4 de la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de archivos y documentos, considera documentos de titularidad pública los producidos por las instituciones y las Administraciones públicas de Navarra en el ejercicio de su actividad administrativa, así como aquellos documentos de origen privado recibidos por estas en el ejercicio de sus funciones.

Su artículo 20 reconoce el derecho de las personas (de cualquier persona) para acceder a los archivos, así como el derecho de consulta, de los documentos integrantes del Patrimonio Documental de Navarra, incluida la obtención de copias, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso, sin otras restricciones que la salvaguarda de derechos fundamentales de las personas o las que pueda disponer la normativa específica.

Finalmente, su artículo 30 obliga a las entidades locales a aplicar normas y procedimientos que garanticen el tratamiento adecuado en cuanto a la producción, gestión, organización, conservación y difusión de los documentos generados o recibidos en el ejercicio de sus funciones, para lo cual deben tener su propio archivo con las instalaciones y condiciones técnicas adecuadas para garantizar el tratamiento y conservación de la documentación, “así como el acceso a la misma” (artículo 30.3).

Como puede verse, la legislación sobre el patrimonio documental obliga, desde antes de los hechos a que se refiere la reclamación, a la conservación en sus archivos de los documentos producidos por las Administraciones públicas de Navarra en el ejercicio de su actividad administrativa, y reconoce su acceso y consulta como derecho de las personas.

En el caso objeto de reclamación ha de reconocerse el derecho del ciudadano a la consulta de los libros de entradas de documentos del Ayuntamiento de Olite-Erriberri.

Así lo ha entendido procedente incluso el propio Ayuntamiento cuando facilitó al mismo solicitante los libros de entradas de 1982 a 1993, ambos inclusive. Sin embargo, respecto de los libros de entradas de 1971 a 1981, el Ayuntamiento resolvió que “no resulta posible darle acceso a los libros de entradas de antes del año 1982, ya que no se han podido localizar”.

Dicha respuesta municipal plantea el problema de qué hacer cuando no se localizan determinados documentos públicos que las Administraciones han elaborado o poseen en el ejercicio de sus funciones públicas y administrativas y tal hecho impide el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública que solicitan, no siendo posible además su reconstrucción de un modo racional. En tal caso, el Consejo entiende que no basta con la mera afirmación administrativa de que no se encuentran tales documentos, sino que es preciso que se acredite de modo suficiente que se ha realizado materialmente la búsqueda y que esta ha dado un resultado infructuoso, para lo cual se considera conveniente solicitar que se certifique, por el órgano municipal adecuado para ello, como, en este caso, es la secretaría municipal, por poseer ex lege la facultad de fe pública [artículos 234.1 a) y 239 k) de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra], que tal búsqueda se ha practicado sin éxito.

De otro modo, si no se llevasen a cabo unas mínimas garantías probatorias con intervención de los órganos dotados de la función de fe pública, se daría pie a una fácil y simple declaración administrativa de que una documentación no se ha podido localizar, aun existiendo en los archi-

vos, para, a partir de ahí y con ese motivo invocado y falso, trocar en imposible el efectivo ejercicio del derecho de acceso que la ley reconoce a los ciudadanos a la información elaborada o en poder de una administración pública.

Para que una información no sea realmente accesible al ciudadano ha de quedar acreditado jurídicamente, de una forma indudable, que la misma no obra en poder de la Administración pública obligada legalmente para su conservación y permisión del acceso a los ciudadanos.

En escrito de 15 de abril de 2019 la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra solicitó al Ayuntamiento de Olite-Erriberri que, junto con el expediente que debía remitir y, en su caso, las alegaciones que se estimara oportuno formular, se remitiera, en el plazo de diez hábiles, una “certificación expedida por la Secretaría municipal acreditando la existencia o inexistencia de los libros de entrada referidos en la reclamación”. Dicha petición es acorde con la función de fe pública que compete a los secretarios de las entidades locales en Navarra.

La Secretaría municipal, en su certificado expedido ad hoc para este caso, hace constar ante el Consejo de Transparencia de Navarra que “1º. Tras intensa búsqueda en el archivo municipal, no han podido ser encontrados los libros de registro de entradas correspondientes a los años comprendidos entre 1971 y 1981. 2º. Para llegar a dicha conclusión se han llevado a cabo varias búsquedas en el archivo y dependencias municipales, tanto en el momento en que el acceso a dichos documentos fue solicitado por don (...), como en la actualidad con motivo de la queja formulada por dicho vecino ante el Consejo de Transparencia de Navarra. La búsqueda tuvo por soporte material el inventario documental inexistente, y también consistió en una pesquisa física en el archivo”.

Por todo ello, puesto que, en el caso de la solicitud referida a los libros de entradas de documentos en el Ayuntamiento de Olite-Erriberri correspondientes a los años comprendidos entre 1971 y 1981, la Secretaría municipal, dotada de la función de fe pública y de la presunción de objetividad, ha certificado que, tras una intensa búsqueda en el archivo municipal, no se han podido encontrar, y colegirse además que se trata de documentos que no pueden ser reconstruidos o conseguidos de otras Administraciones públicas que pudieran tenerlos (se trata de libros de entradas de documentos de hace más de 38 años, anteriores a la propia Ley 16/1985, de 25 de julio, del Patrimonio Histórico Español), ha de concluirse que tales documentos no obran en poder de la Administración a los efectos de facilitar su acceso al reclamante en los términos de su solicitud.

Esta imposibilidad material de acceder a la documentación, por no obrar en la Administración pública, obliga a tener que desestimar la reclamación formulada.

1.2.6

Contratación pública: contratos de campañas de publicidad institucional

ACUERDO AR 27/2019, de 3 julio:

Se estima la reclamación con base en los siguientes fundamentos jurídicos:

La solicitante quiere conocer las campañas de publicidad y comunicación realizadas por la Mancomunidad, la inserción en medios, los diferentes soportes editoriales contratados, el nombre de las empresas que han realizado los trabajos y el presupuesto destinado a cada uno de ellos. Todos estos aspectos están recogidos, de una u otra manera, en las materias de publicidad activa que relacionan los artículos 18 a 29, esto es, son cuestiones relacionadas con la actividad administrativa de la entidad que los ciudadanos pueden conocer si así lo solicitan y que la Ley Foral no excluye del derecho de acceso a la información pública como contenido material.

En concreto, el artículo 23 otorga carácter de información pública a la relacionada con la contratación pública, de tal modo que deberá ser publicitada en el Portal de Contratación de Navarra la información sobre los contratos: objeto, tipo, fecha de formalización, duración, procedimiento de adjudicación, importes de licitación y adjudicación, identidad del adjudicatario... A mayor abundamiento, en el caso de la Administración de la Comunidad Foral se especifica que se deben identificar “los contratos relativos a campañas de publicidad institucional” en un apartado independiente, de modo estructurado en razón de su objeto, debiendo delimitarse la vigencia del contrato, las fechas efectivas de difusión publicitaria y los medios en los que esta se realiza.

Lógicamente, si esta información en materia contractual forma parte de la publicidad activa (es decir, de aquella que han de hacer pública o que habrán de hacerlo próximamente las mancomunidades), ha de deducirse que, coetáneamente, es una información sujeta a la transparencia, que obra en poder de las Administraciones y que puede ser accesible para los ciudadanos mediante solicitud. A ello se suma el principio de publicidad del artículo 5 b) de la Ley Foral, conforme al cual toda información en poder de las Administraciones públicas de Navarra se presume pública, salvo las excepciones previstas en la misma Ley Foral.

La información que solicita la asociación que interpone la reclamación entra dentro del campo que delimita este artículo 23, por lo que ha de concluirse que estamos ante una información que es pública por guardar relación con la actividad de la Administración, que esta tendrá en su poder (sí ha llevado a cabo las campañas) y que, como se ha dicho, por formar parte del contenido de la transparencia activa en materia de contratación, no tiene limitaciones sobre su contenido en los términos solicitados.

Ni siquiera podría hacerse valer aquí la protección de datos personales como límite infranqueable para dar la información solicitada respecto del nombre de las empresas adjudicatarias, puesto que el artículo 23 de la Ley Foral permite conocer el nombre de los adjudicatarios de los contratos. Y, en todo caso, de querer hacerse valer esta protección, habrían de haberse seguido los pasos que ha articulado el legislador para ello, pero que no pueden considerarse óbice para haberla dado ya. Protección de datos que, debe recordarse, solo actúa para el caso de las personas físicas, y no de las jurídicas.

1.3

Actividad jurisdiccional

Ninguna de las resoluciones adoptadas en el año 2019 por el Consejo de Transparencia de Navarra afectantes a entidades locales han sido objeto de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Todas las resoluciones resolviendo las reclamaciones se han cumplido debidamente.

2

Actividad relativa a publicidad activa

La Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, asigna al Consejo de Transparencia de Navarra, entre otras, la función de evaluar el grado de aplicación y cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia por parte de las entidades e instituciones sujetas a ella, entre las que se encuentran todas las entidades locales de Navarra.

El Consejo de Transparencia de Navarra consideró necesario, como paso previo a la evaluación del grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de las entidades locales de Navarra, conocer el nivel de instrumentación de la transparencia en su actividad y gestión pública, a cuyo efecto elaboró un cuestionario con 26 preguntas mediante el que se pretendía

conocer el estado o punto en el que se encontraban en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, tanto de publicidad activa como del derecho de acceso a la información pública existente.

La Comunidad Foral de Navarra cuenta con 272 municipios, 346 concejos y 70 mancomunidades. A todos ellos se remitió el cuestionario. El análisis y la valoración de la información obtenida se acometió a lo largo del año 2019, habiéndose aprobado el informe de resultados en la sesión del Consejo de Transparencia de Navarra de 10 de octubre de 2019.

Las principales conclusiones alcanzadas del análisis de la información obtenida son las siguientes:

1.^a Los concejos y los municipios de escasa población carecen de los recursos necesarios para poner a disposición de la ciudadanía toda la información exigida legalmente.

2.^a Un importante número de entidades locales, ayuntamientos y mancomunidades, si bien cuentan con web institucional, no ofrecen de manera estructurada el conjunto de información que constituye sus obligaciones de publicidad activa.

3.^a El índice de visitas a los portales de transparencia es muy bajo. Son muy pocas las entidades locales que ofrecen esta información, y aquellas que lo hacen muestran un muy bajo acceso a los mismos por parte de la ciudadanía.

4.^a De la revisión general de los portales de transparencia locales existentes se constata que presentan una estructura organizada de la información, pero que esta se encuentra en gran parte vacía de contenido o con información de solo algunos de los indicadores de transparencia exigidos y en muchos casos desactualizada.

5.^a Respecto del ejercicio por parte de la ciudadanía de su derecho de acceso a la información pública, el número de solicitudes de información es muy bajo, si bien se constata una tendencia a crecer.

A la vista de esta realidad, el Consejo de Transparencia de Navarra hizo las siguientes dos recomendaciones:

1.^a Facilitar a las entidades locales una guía que les ayude en el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa y pasiva.

2.^a Recomendar a la Administración de la Comunidad Foral el análisis y la adopción de medidas complementarias y/o de colaboración con las entidades locales para que estas logren un efectivo cumplimiento de sus obligaciones de transparencia.

Para cumplir la primera recomendación, el Consejo de Transparencia de Navarra ha elaborado y aprobado, en su sesión de 10 de octubre de 2019, una *Guía de transparencia y acceso a la información pública dirigida a las entidades locales de Navarra*. El objeto de esta Guía es plasmar en un documento y con carácter meramente orientativo la información más relevante y detallada

que el Consejo entiende es necesario sea conocida por los corporativos, por los empleados de las entidades locales y por la ciudadanía, de cara a impulsar el desarrollo de una cultura de transparencia en el ámbito local.

La Guía ha sido remitida a todas las entidades locales y también está a disposición de los vecinos de cada municipio y concejo en la página web del Consejo de Transparencia de Navarra.

3

Actividad consultiva

Entre las funciones del Consejo de Transparencia de Navarra se encuentra la de responder las consultas que, con carácter facultativo, le planteen las entidades e instituciones obligadas en materia de publicidad activa y derecho de acceso a la información (artículo 64.1.f).

En virtud del referido precepto el Consejo ha recibido durante el año 2019 dos consultas:

CONSULTA C 01/2019: formulada por un ayuntamiento acerca del alcance del derecho de acceso a la información pública respecto de aquellos ciudadanos que pretendan el acceso con una finalidad absurda. La consulta trae causa de los reiterados escritos presentados por un mismo solicitante en que se incluyen diversas manifestaciones respecto a empleados y ediles del Ayuntamiento.

El Consejo de Transparencia de Navarra, tras exponer el régimen jurídico de acceso a la información pública conforme a la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, concluye lo siguiente:

1. *El alcance del derecho de acceso a la información pública es universal ya que cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, sin más limitaciones que las contempladas en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como dispone el artículo 30.1 de esta Ley Foral.*
2. *Corresponde al órgano administrativo competente para resolver la solicitud valorar cuándo y por qué una solicitud es abusiva, su carácter manifiestamente irrazonable, repetitivo o por conllevar un desmedido abuso del derecho. En todo caso, la resolución que, por considerarlo así, inadmita a trámite la solicitud, deberá estar motivada y ser notificada al solicitante, para que este pueda ejercer la reclamación, queja o recurso judicial que proceda si considera que se ha lesionado el ordenamiento jurídico o su derecho.*

CONSULTA C 02/2019: formulada por el Servicio de Ordenación Local y Apoyo a las Entidades Locales del Departamento de Desarrollo Rural, Me-

dio Ambiente y Administración Local, sobre la convocatoria de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra siendo beneficiarias exclusivamente entidades locales de Navarra.

La consulta giraba en torno a la vigencia o derogación del Decreto Foral 59/2013, de 11 de septiembre, por el que se regulan las obligaciones de transparencia de los beneficiarios de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra. De los términos en los que se formula la consulta el objeto principal de la misma se puede concretar en si las entidades locales de Navarra, cuando concurren a una convocatoria de subvenciones con cargo a los presupuestos de la Administración de la Comunidad Foral, están obligadas a suministrar la información que actualmente se concreta en el artículo 12.4 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, y que coincide con la información exigida en el artículo 4 del Decreto Foral 59/2013, de 11 de septiembre, a los beneficiarios de subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral o de sus organismos públicos.

La respuesta a la consulta en lo que atañe a las entidades locales fue la siguiente:

La disposición adicional novena de la Ley Foral 11/2012, de 11 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, bajo el epígrafe de “Obligaciones de transparencia a los beneficiarios de subvenciones públicas”, dispuso:

“En las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones públicas que superen los importes que se establezcan reglamentariamente se impondrá a los beneficiarios de las mismas la obligación de comunicar a la Administración pública la información sobre las retribuciones por todos los conceptos de los miembros de sus órganos de gobierno, de administración y de dirección y sus cuentas anuales, para que esta pueda hacerlas públicas”. Esta disposición adicional novena fue desarrollada reglamentariamente por el Decreto Foral 59/2013, de 11 de septiembre, por el que se regulan las obligaciones de transparencia de los beneficiarios de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra.

La disposición adicional novena ha sido derogada, si no lo fue ya por la Ley Foral 5/2018, de 27 de mayo, de transparencia, de forma definitiva por la disposición derogatoria de la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de participación democrática.

Ello plantea la cuestión de si es de aplicación el Decreto Foral 59/2013, de 11 de septiembre, en lo relacionado con las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a las entidades locales de Navarra. El Consejo de Transparencia de Navarra entiende que, en la actualidad y en lo sucesivo, ya no puede exigirse, cuando de subvenciones a las

entidades locales de Navarra se trate, la obligación de comunicar a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra por estas la información sobre retribuciones por todos los conceptos de los miembros de sus órganos de gobierno, de administración y de dirección y sus cuentas anuales, para que esta pueda hacerlas públicas.

Las entidades locales quedan sujetas a todas las obligaciones transparencia y de publicidad recogidas en el Título II de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, y por ello han de elaborar, mantener actualizada y difundir de forma permanente, veraz y objetiva, a través de sus sedes electrónicas o páginas web, toda la información cuya divulgación garantice la transparencia de su actividad y, como mínimo, la incluida en el capítulo III de este título (información institucional, organizativa, sobre altos cargos y personal directivo, información económica, sobre contratación pública, sobre concesión de servicios, sobre la actividad institucional, etc.). Y por aplicación de los principios de legalidad y de autonomía municipal, si el legislador no ha dispuesto para las Administraciones públicas locales subvencionadas un deber de comunicación de las remuneraciones de sus cargos en los órganos principales de gobierno y administración, ha de entenderse que tal deber no existe y no es exigible por la legislación de transparencia de Navarra.

Por lo tanto, en lo que se refiere a las entidades locales de Navarra, que es el objeto de la consulta, no es de aplicación el Decreto Foral 59/2013, de 11 de septiembre.

A la misma conclusión lleva la interpretación del artículo 12.4 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, que limita su ámbito de aplicación, en lo que se refiere a la información sobre la composición de órganos de gobierno, administración y dirección, relación de los cargos y su régimen y dedicación, así como las retribuciones brutas y demás compensaciones a cada uno de los cargos, y cuentas anuales, a las entidades incluidas en la letra c) del artículo 3 de la Ley Foral, que son las entidades privadas que perciban, durante el período de un año, ayudas o subvenciones en una cuantía superior a 20 000 euros, o cuando las ayudas o subvenciones percibidas representen al menos el 20 % del total de sus ingresos anuales, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5000 euros.

4

Actividad de formación y sensibilización

El Consejo de Transparencia de Navarra también tiene atribuida como una de sus funciones la de promover actividades para la formación y sensibilización de todos los sujetos obligados en materia de transparencia.

En el año 2019, en colaboración con la Federación Navarra de Municipios y Concejos, ha realizado en el mes de junio un curso dirigido a los empleados de las entidades locales y en particular al personal de secretaría, sobre la aplicación de la Ley Foral de Transparencia a las entidades locales.