



Roj: **STSJ NA 453/2021 - ECLI:ES:TSJNA:2021:453**

Id Cendoj: **31201330012021100210**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Pamplona/Iruña**

Sección: **1**

Fecha: **21/09/2021**

Nº de Recurso: **265/2021**

Nº de Resolución: **246/2021**

Procedimiento: **Derechos Fundamentales**

Ponente: **ANA BENITA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **SENTENCIA Nº 246/2021**

**ILTMOS. SRES.:**

PRESIDENTE,

**D. FRANCISCO JAVIER PUEYO CALLEJA**

MAGISTRADOS,

**DÑA. MARÍA JESÚS AZCONA LABIANO**

**DÑA. ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN**

En Pamplona a veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.

**La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra**, constituida por los Ilustrísimos Señores Magistrados expresados, **ha visto los autos del recurso contencioso-administrativo nº 265/2021** interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Transparencia de Navarra nº 47/2021, de 24 de mayo de 2021, que inadmite la reclamación formulada por denegación de información referente a los fondos Next Generation por parte del Consejero de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior (Gobierno de Navarra) a petición del parlamentario Don Basilio en los que han sido partes y siendo parte el MINISTERIO FISCAL, **y viene en resolver en base a los siguientes Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho.**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- Interpuesto el recurso contencioso-administrativo y seguidos los oportunos trámites prevenidos por la Ley de la Jurisdicción, se emplazó a la parte demandante para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimaba de aplicación, terminaba suplicando se dictase sentencia estimatoria de sus pretensiones.

**SEGUNDO** .-La administración demandada contestó a la demanda mediante escrito en el que suplicaba se dictase sentencia de inadmisión y subsidiariamente desestimatoria por la que se confirmase el acto recurrido.

En idéntico sentido contestaron la codemandada y el Ministerio Fiscal.

**TERCERO** .-Por auto que consta en el procedimiento se acordó el recibimiento a prueba del recurso, con el resultado obrante en autos.

**CUARTO** .- Habiendo quedado el recurso pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno le correspondiera así se verificó, como obra en autos, teniendo lugar el día 21 de septiembre de 2021.

Es ponente la Ilma Magistrada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo **DOÑA ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN**, quien expresa el parecer de la Sala.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO. -El objeto del litigio. Alegaciones de las partes.**

Es objeto del presente procedimiento especial de protección de Derechos Fundamentales, el Acuerdo del Consejo de Transparencia de Navarra nº 47/2021, de 24 de mayo de 2021, que inadmite la reclamación formulada por denegación de información referente a los fondos Next Generation por parte del Consejero de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior (Gobierno de Navarra) a petición del parlamentario Don Basilio .

Se alega por el recurrente, en su escrito de demanda, que ha sido vulnerado el derecho fundamental contemplado en el artículo 23.2) de la Constitución relativo a la participación en los asuntos públicos. Y en este punto, razona que la no remisión de la información interesada al amparo de lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento del Parlamento de Navarra determina la existencia de vulneración del derecho fundamental que se invoca.

Entiende que la postura adoptada por parte del Consejo de Transparencia en interpretación del artículo 14 del Reglamento del Parlamento de Navarra, es absolutamente restrictiva, ya que afirma que los trabajos sobre los que se solicitaba la información correspondían al ámbito político o institucional, y que debía inadmitir la solicitud al tratarse de expedientes no acabados, no teniendo en cuenta la especial posición del parlamentario foral, la redacción literal del indicado art 14 y se contradice con la función claramente expansiva de la disposición adicional séptima de la Ley Foral 5/2018 de 17 de mayo de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno "a todos los casos" y "cualquiera que sea la normativa aplicable".

Considera que un parlamentario no puede tener menos derecho que un ciudadano, tal y como tiene declarado el Tribunal Supremo en sentencia de 15 de junio de 2015. Este derecho además tiene relación directa con el 109 y 66.2 CE.

Sentado lo anterior, esta parte discrepa de la interpretación que hace el Consejo en el acuerdo impugnado de la naturaleza de la documentación solicitada, que entiende es administrativa, como se deduce del hecho de que existan 125 proyectos, con su respectivo presupuesto, aclarando que no se pedía un expediente terminado sino que bastaba copia del esbozo.

Finalmente considera la recurrente que tampoco es correcta la inadmisión de la petición en aplicación del artículo 37.e de la Ley de transparencia, apelando a que los expedientes no están concluidos, porque se contradice con el razonamiento anterior en el que se indicaba que no existían expedientes administrativos. Por todo ello en el suplico de la demanda se interesa el dictado de sentencia por la que estimando el recurso:

*1º.- Declare que la inadmisión de la Reclamación del parlamentario Señor Basilio por el Consejo de Transparencia de Navarra, acordada en el acuerdo AR 47/2021 de 24 de mayo vulneró el derecho fundamental del demandante a la información, y por tanto a acceder y permanecer en condiciones de igualdad en las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalan las leyes proclamado en el artículo 23.2 de la Constitución , en relación con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.*

*2º.- Que los antedichos actos son nulos de pleno derecho.*

*3º.- Condene al Consejo de Transparencia de Navarra estar y pasar por esta declaración y que acuerde solicitar al Señor consejero el envío, para su entrega al parlamentario, de toda la información referente a los 125 proyectos mencionados por la señora presidenta en la rueda de prensa descrita en esta demanda existente en el momento de la rueda de prensa de 28 de octubre y los realizados hasta la formulación de la última reclamación de la información realizada por el recurrente.*

*4º Con condena en costas al consejo de Transparencia."*

Se opondrá el Gobierno de Navarra que en primer lugar considera concurre causa de inadmisión ya que si bien se alega como infringido el artículo 23.2 CE, en realidad se están planteando cuestiones de legalidad ordinaria , como son la incorrecta interpretación del artículo 14 del RPN y la incorrecta aplicación del artículo 37.e de la Ley Foral 5/2018 realizada por el Consejo de la Transparencia en el acuerdo impugnado.

No obstante lo anterior, considera esta parte que citado art. 14.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra no otorga un derecho de acceso parlamentario a aquella información que posea la Administración Foral pero que no la haya generado y que provenga de otras entidades públicas o privadas.

La documentación solicitada estaba a juicio de esta parte en una fase no administrativa sino inserta en la esfera de la gestión política o de las relaciones políticas entre el Gobierno de Navarra y los agentes sociales y económicos y las distintas administraciones (entidades locales y Administración General del Estado). Por ello y dado que la competencia del Consejo de transparencia no se extiende a actuaciones políticas de la Presidencia, ni del Gobierno de Navarra, la inadmisión fue correcta.



Finalmente la petición también era inadmisibles al amparo de lo dispuesto en el artículo 37 e ya que de existir la documentación, no tendría la consideración jurídica de "proyectos acabados", sino de ideas que el Gobierno de Navarra estaría esbozando. Se trataría, por tanto, de documentos en proceso de elaboración, no de una información o documentación acabada. Solicita por ello la inadmisión de la demanda y subsidiariamente su desestimación.

El Consejo de la Transparencia de Navarra se opone a la demanda y si bien no plantea la inadecuación de procedimiento, si recuerda que lo que aquí se está discutiendo " es el Acuerdo del Consejo de Transparencia que inadmite una petición de información de un parlamentario a la luz de la legislación de transparencia " que en modo alguno alcanza al ejercicio del control político sino que se circunscribe al derecho de acceso a la información administrativa ya realizada".

Aclarado lo anterior, defiende la conformidad a derecho del acuerdo impugnado al entender que " cuando el hoy actor solicitó la información, se estaba en una fase previa de coordinación institucional, de relaciones políticas entre el gobierno de Navarra, agentes de la comunidad y otras administraciones (locales y la Administración del Estado). No había proyecto alguno incluido ni desechado sino ideas generales, líneas maestras. No hay expedientes administrativos de conformidad con la Ley 39/2015 de LPAC ni con la Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral, por lo que está bien inadmitida la solicitud tanto por no reunir los requisitos del art 14.2 RPN como por concurrir la siguiente causa de inadmisión del art 37.e LFT"

Así mismo señala que la parte actora no deja de insistir en el artículo 23 de la Constitución española y en la función de control al gobierno que tiene reconocida, olvidándose que lo que se está discutiendo es su derecho como parlamentario foral de acceso a información definido en el art.14 del RPN. Considera esta parte que aún en el caso de existir concreta documentación sobre los proyectos anunciados, no se trataba de información generada por la administración sino por el ejecutivo en el ejercicio de su acción pública y se mueve en un ámbito político. Finalmente y con respecto al suplico de la demanda señala que " la primera petición que se solicita a la Sala, de entender que se ha vulnerado el derecho fundamental del derecho de información que le asiste, no procede en ningún caso por lo expuesto. En segundo lugar y en lo relativo al apartado tercero de su petición, si se compara lo solicitado al Consejo de Transparencia en su reclamación (que sea estimada su petición y dicte acuerdo instando al Consejero de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior a facilitar la información solicitada en la PEI 01059) y lo que ahora solicita (de toda la información referente a los 125 proyectos mencionados por la señora presidenta en la rueda de prensa descrita en esta demanda existente en el momento de la rueda de prensa de 28 de octubre y los realizados hasta la formulación de la última reclamación de la información realizada por el recurrente) se comprueba que amplía la petición inicial, incurriendo en una desviación procesal por lo que debe inadmitirse.

El Ministerio Fiscal a su vez reconoce que al tratarse el reclamante de un parlamentario foral en el ejercicio de sus funciones, el control político del Gobierno que corresponde a los parlamentarios forma parte del núcleo esencial de su condición de representantes. Por otra parte, y tal y como también reconoce la propia resolución recurrida, conforme a la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tiene el parlamentario perfecto derecho para formular la correspondiente reclamación ante el Consejo de Transparencia por la negativa a entregar la información solicitada y éste organismo es competente para atenderla. Sentado lo anterior lo que existía en el momento de la solicitud era cierta documentación inconclusa que podía ser subsumida en el supuesto previsto en el párrafo e) del art. antes transcrito de la Ley Foral ya indicada, y aunque no se hayan cumplido todos los requisitos formales que establece dicho precepto (indicar el órgano que la elabora y el tiempo aproximado de elaboración), lo cierto es que en cuanto al fondo, la denegación sería conforme a lo establecido en la norma reguladora, por lo que la resolución del Consejo de Transparencia estaría debidamente fundada o amparada en derecho, resolución que es la que constituye el objeto de este Recurso, no siendo vulneradora del derecho invocado por el recurrente

#### **SEGUNDO .-Antecedentes de interés.**

1.-El 29 de diciembre de 2020 D. Basilio , parlamentario foral perteneciente al grupo parlamentario Navarra Suma formuló a través del Presidente del Parlamento la siguiente petición de información, al amparo de lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara:

1 . Cuantos documentos hayan sido elaborados por el conjunto de los departamentos del Gobierno de Navarra en relación con los más de 125 proyectos recogidos en el documento "Next Generation, una visión para Navarra" y que se enmarquen en los fondos europeos del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (MRR) y de los REACT EU.

2. Cuantos proyectos no fueran inicialmente incluidos en dicho documento, pero finalmente se haya estimado su inclusión en los fondos.



2.-El Consejero de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior del Gobierno de Navarra, trasladó al parlamentario que *no hay expedientes administrativos iniciados debido primordialmente a que no se han comenzado trámite alguno para su ejecución; por lo tanto, resulta complejo especificar un número de proyectos incluidos y o desechados para estos fondos y en este momento dado.*"

3.-El recurrente reiteró la petición, a lo que en fecha 26 de febrero de 2021 el Consejero contestó que la información solicitada eran meros proyectos y que su documentación no era definitiva hasta que no finalizara todo el proceso en el que se conocieran las distintas convocatorias, aclarando que no existía todavía un auténtico procedimiento administrativo.

4.-No conforme con la respuesta, D. Basilio interpone reclamación ante el Consejo de Transparencia de Navarra para que por dicho Consejo se instara al Consejero a facilitar la documentación elaborada por los Departamentos del Gobierno de Navarra que sustenten los proyectos recogidos en un documento presentado por la Presidenta del Gobierno o que, no estando incluidos en dicho documento, el Gobierno de Navarra haya valorado presentar.

5.- Por Acuerdo AR47/2021 de 24 de mayo de 2021, objeto específico de este recurso, resuelve el Consejo de la transparencia dicha reclamación, previo análisis de su competencia, en el sentido de inadmitir la solicitud en atención a la naturaleza de la información solicitada, que a juicio del Consejo no constituye documentación administrativa como exige el artículo 14.2 de la LPN y aplicación del art. 37 e) de la Ley Foral de Transparencia, que excluye del derecho de acceso a la información pública aquella documentación preparatoria, material en curso de elaboración o documentos o datos inconclusos y que no formen parte del expediente administrativo.

6.-Frente a este acuerdo y como se ha indicado en el anterior fundamento jurídico interpone el Sr Basilio el presente recurso especial alegando que ha sido vulnerado su derecho fundamental contemplado en el artículo 23.2) de la Constitución relativo a la participación en los asuntos públicos al serle denegada una información necesaria para el control del gobierno.

**TERCERO.- Sobre la inadmisibilidad del recurso de protección de derechos fundamentales de la persona. Resolución del caso.**

Plantea Gobierno de Navarra y que el presente recurso debe inadmitirse por inadecuación del cauce procesal elegido.

Bien, lo cierto es que no es el momento procesal oportuno para hacer tal alegación. Como previene el artículo 117 LJCA, era al recibir el expediente administrativo cuando podía haberse planteado la indicada cuestión obstativa. No se planteó así ni se recurrió el Decreto de 2 de julio de 2021 que acordó la continuación de las actuaciones por el cauce del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, por lo que no se puede en este momento plantear tal cuestión. Por ello debe esta Sala entrar a valorar si el Acuerdo 47/2021 de 24 de mayo del Consejo de la Transparencia vulnera o no el derecho fundamental del recurrente recogido en el artículo 23.2 CE, hecho que niegan las demandadas.

Y efectivamente les asiste la razón a estas últimas en dicha negativa. Como se ha indicado, no podemos perder de vista, que el objeto de esta Litis es el Acuerdo 47/2021 del Consejo de la Transparencia en el que se inadmite la reclamación de remisión de documentación formulada por el Sr Basilio, en interpretación y aplicación de los artículos 14.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra y del 37.e de la Ley Foral 5/2018 de la de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y la discrepancia con dichas interpretaciones constituye una cuestión de legalidad ordinaria ajena a este procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales. Al recurrente no se le ha vulnerado ningún derecho fundamental con la decisión del Consejo de la Transparencia, que resolvió su petición de información en el ámbito de actuación de dicho órgano definido por la normativa específica aplicable(LF 5/2008 de 17 de mayo), sino en todo caso es a la decisión denegatoria del Consejero de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior del Gobierno de Navarra a la que sería imputable la violación del derecho fundamental recogido en el artículo 23.2 CE. El actor debía haber interpuesto el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales contra la respuesta negativa del Consejero de Presidencia a facilitarle información -de carácter político-, y hacerlo además, en el improrrogable plazo de diez días previsto en el artículo 115.1LJCA pero en lugar de impugnar tal actuación decidió solicitar documentación al amparo del artículo 14.2 del Reglamento del Parlamento Navarro, ante el Consejo de la transparencia, que en interpretación y aplicación de la normativa sobre transparencia, inadmitió tal pretensión al entender que lo solicitado no eran *datos, informes o documentos administrativos consecuencia de actuaciones realizadas por las Administraciones*. Es decir, el actor confunde y mezcla en su demanda de protección de derechos fundamentales, lo que son cuestiones de legalidad ordinaria por razón de la interpretación que hace el Consejo de la Transparencia de los artículos 14.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra y del 37. e de la Ley Foral 5/2018 y que son las se recogen en el acuerdo impugnado, con el presunto quebrantamiento de su derecho de acceso a la información derivado del artículo 23.2. CE, que en



todo caso se habría producido con la decisión del Consejero de Presidencia y frente a la que no se accionó en tiempo y forma. En todo caso, insistimos no se acredita vulneración de derecho fundamental alguno en la resolución del Consejo de transparencia objeto de recurso, resolución que a mayor abundamiento, resulta en el fondo conforme a derecho. Y así de los informes y de la documentación remitida a esta Sala, se infiere que lo solicitado por el actor no llegaba a constituir documentación administrativa, es decir, integrada en expedientes ya iniciados aunque fuera en sus primeras fases, y por tanto insertos en el derecho contemplado en el artículo 14.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra, sino que simplemente se trataba de documentación genérica, no desarrollada ni mucho menos constitutiva de proyectos sobre posibles materias que en un futuro podrían ser subvencionables con fondos europeos. Se trata, como puede constatarse en los archivos remitidos como prueba, de documentación facilitada por distintos departamentos de Gobierno de Navarra en la que se ponen de manifiesto lo que en palabras del Consejo de la Transparencia son " *las líneas maestras o ideas generales*" de futuros proyectos, y así tan sólo recogen una mera indicación de objetivos y de actuaciones generales, por lo que, efectivamente, es forzoso concluir que era información que no integraba expediente administrativo alguno. A ello no obsta que la Presidenta de la CFN hiciera referencia en rueda de prensa al número de posibles proyectos ni el importe total subvencionable anunciado, porque a la vista de lo documentado no podían considerarse datos definitivos y firmes sino mera información política que se hacía pública. La propia evolución de los hechos ratifica esta conclusión, puesto que fue después de la meritada rueda de prensa que motivó la solicitud de información, cuando se redactó y se aprobó parte de la normativa rectora mediante la incorporación del Plan de inversiones a los Presupuestos generales del Estado y mediante el Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, para la modernización de la administración pública y para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia. Y todo ello con carácter general, pues la indicada normativa está pendiente de desarrollo reglamentario y de las concretas convocatorias de ayudas lo que redundará en el hecho de que en el momento de la solicitud de documentación formulada por el recurrente, no podían existir proyectos administrativos porque sólo se ha aprobado parte de la normativa aplicable y en todo caso se ha hecho con posterioridad.

En consecuencia, debe desestimarse la demanda al no haberse acreditado vulneración alguna del derecho fundamental del artículo 23.2 CE por el acuerdo recurrido.

#### **CUARTO . -Costas.**

Conforme a lo dispuesto en el art. 139 de la LJCA, las costas corresponden a la parte recurrente.

#### **FALLO**

Que debemos DESESTIMAR Y DESESTIMAMOS el presente recurso de apelación interpuesto por el procurador D. Jaime Ubillos Minondo en nombre y representación de D. Basilio contra el Acuerdo 47/2021 de 24 de mayo del Consejo de la transparencia de Navarra, que se declara conforme a derecho.

Con costas a la parte actora.

Notifíquese esta Resolución Judicial conforme dispone el artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, expresando que contra la misma solo cabe interponer recurso de casación ante la Sala correspondiente, única y exclusivamente, en el caso de que concurra algún supuesto de interés casacional objetivo y con los requisitos legales establecidos, todo ello de conformidad con los artículos 86 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en redacción dada por Ley Orgánica 7/2015 de 21 de Julio.

Dicho recurso habrá de prepararse ante esta Sala del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el plazo de treinta días siguientes a la notificación de esta Sentencia.

Se informa a las partes que en cualquier supuesto, y en todos los recursos de casación que se presenten, todos los escritos relativos al correspondiente recurso de casación se deberán ajustar inexcusablemente a las condiciones y requisitos extrínsecos que han sido aprobados por Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y de este Tribunal Superior de Justicia de Navarra en fechas 20-4-2016 (BOE 6-7-2016) y 27-6-2016 respectivamente.

Estos Acuerdos obran expuestos en el tablón de anuncios de este Tribunal Superior de Justicia así como publicados en la página web del Consejo General del Poder Judicial ([www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)) para su público y general conocimiento.

Con testimonio de esta Resolución, y una vez firme, devuélvanse las actuaciones al Juzgado de procedencia para su conocimiento debiendo el Juzgado hacer saber a las partes la resolución del recurso de apelación y llevando a cabo su puntual ejecución.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ