



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe emitido a petición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra con fecha 7 de marzo de 2016, sobre la negativa del Departamento de Educación a remitir determinada información, al considerar que la misma no está fundada en derecho y que existe obligación de proporcionar información, sin perjuicio de que por el destinatario se adopten las prevenciones necesarias, previa advertencia del remitente.

Pamplona, 9 de marzo de 2016.



Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 7 de marzo del año en curso, tienen el honor de elevarle el siguiente

INFORME

I ANTECEDENTES

1. D. Carlos Gimeno Gurpegui, Parlamentario Foral adscrito al Grupo Parlamentario Partido Socialista de Navarra, formuló petición de información al Gobierno de Navarra el 22 de diciembre de 2015, que fue cursada al destinatario en la forma reglamentaria, en la que tras exponer las razones que la motivaban requería la siguiente documentación:

Informes de la Sección de Inglés y de Inspección Educativa del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra de los cursos académicos 2014/15 y 2015/16 referentes a los centros donde se ha implantado el PAI aludidos como informes técnicos que no aconsejaban la implantación del PAL.

2. En contestación a dicha petición, el Consejero de Educación remitió dos cuadros relativos a los cursos 2014/2015 y 2015/2016, comprensivos de los centros públicos sujetos a análisis, de la valoración realizada por el Servicio de Inspección Educativa y por la Sección de Inglés y otras lenguas Extranjeras, así como de la decisión final tomada por el Servicio de Idiomas y la Dirección General de Educación, Formación Profesional y Universidades. Obviamente, no se remiten los informes solicitados, aunque sí las conclusiones en ellos alcanzadas.

3. Ante la no remisión de dichos informes, volvió a reiterarse la petición el 5 de febrero de 2016, que fue respondida por el Consejero de Educación el 19 de febrero de 2016 en los términos literales que es preciso transcribir:

“1.- Que los informes solicitados fueron requeridos el curso 2014-15 por los entonces responsables del Departamento.

2.- Que desde la Sección de Evaluación del Departamento de Educación ya se ha facilitado un resumen objetivo en el que se

recogen las conclusiones obtenidas y que dicho resumen fue facilitado en su día al solicitante.

3.- Que en los informes solicitados además de la conclusión final favorable o no a la implantación de los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras (principalmente inglés), hay información sensible como pueden ser: alusiones a los resultados obtenidos en las evaluaciones tanto internas de diagnóstico, descripción del ambiente en los centros educativos, referencias sobre posicionamiento de los equipos directivos u otros miembros del claustro, descripciones de situaciones personales, menciones a presiones sufridas desde asociaciones y/o instituciones en un sentido o en otro.

4.- Que la custodia de toda esa información corresponde al Departamento de Educación, por lo que ésta solo es accesible para determinados técnicos del mismo que la gestionan con total garantía de confidencialidad por su carácter extremadamente sensible.”

4. A la vista de dicha contestación, la Portavoz del Grupo Parlamentario Partido Socialista de Navarra dirige escrito a la Mesa del Parlamento en el que –tras detallar las circunstancias que han sido ya expuestas– expresa su disconformidad con la no remisión de los informes y con las razones en que la Consejería fundamenta su denegación. Razona así la mencionada Portavoz:

“Las razones que esgrime el Departamento para no aportar los informes solicitados son que contienen información sensible.

El Grupo Parlamentario Socialista considera que no proporcionar la información solicitada conculca lo establecido en el artículo 14.2 del Reglamento del Parlamento y las razones esgrimidas para no remitirla vulneran lo establecido en el artículo 14.3 del mismo Reglamento, ya que no alude las razones fundadas en derecho sino que hace una somera referencia a datos sensibles pero sin mencionar precepto legal alguno que lo sustente.

El Grupo Parlamentario Socialista considera que, salvo que existan preceptos legales y muy concretos que impidan la remisión de información, existen las advertencias legales que, en todo caso, se pueden hacer a los destinatarios de la información solicitada.”

En consideración a ello se solicita que estos Servicios Jurídicos emitan el correspondiente informe *“relativo a la negativa del Departamento de Educación a remitir los informes solicitados al considerar que las causas de la negativa no están fundadas en derecho y que existe obligación de proporcionar información sin perjuicio de que por el destinatario se adopten las prevenciones necesarias previa advertencia del remitente.”*

La Mesa del Parlamento, en sesión celebrada el pasado día 7 del mes en curso, acordó solicitar a estos Servicios la emisión de informe jurídico en relación con las cuestiones planteadas por la Portavoz del mencionado Grupo Parlamentario.

5. En relación con la problemática suscitada en este informe, es necesario hacer referencia al Acuerdo del Gobierno de Navarra del día dos de marzo del año en curso, por el que se establecen las directrices para el envío de los Acuerdos del Gobierno solicitados por los Grupos Parlamentarios y Parlamentarios Forales, remitido al este Parlamento el día 4 de marzo. El mencionado Acuerdo trata acerca de las solicitudes de diversos Grupos Parlamentarios de remisión de acuerdos del Gobierno de Navarra *“en toda su extensión y literalidad”*, con una larga parte expositiva en la que se razona la necesidad de superar la interpretación restrictiva seguida hasta ahora, según la cual debían excluirse de remisión a los peticionarios aquellos acuerdos que contenían datos de carácter personal, con amparo en la legislación protectora de este tipo de datos. Se expone en dicho Acuerdo que, ante esta práctica, se solicitaron informes a los Servicios Gobierno Abierto, de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa y de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia. Evacuados dichos informes, se sostiene que en ellos se concluyen los siguientes puntos básicos:

- La cesión de datos de carácter personal contenidos en los acuerdos puede realizarse sin el consentimiento de los interesados, cuando su comunicación se encuentre habilitada por una norma con rango de Ley, tal como establece el artículo 11.2.a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter Personal (LOPDGP). Los artículos 11 y 32 de la LORAFNA, 12 y 14 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente y el artículo 14 del Reglamento de Parlamento de Navarra (RPN), referidos al control del ejecutivo por el legislativo, constituyen la habilitación legal suficiente que permite la comunicación de datos personales, aún sin consentimiento de los interesados, a los parlamentarios forales para el ejercicio de las funciones que tienen legalmente encomendadas dichos cargos públicos.

- La cesión documental con información portadora de datos personales trae causa y se halla afectada al ejercicio de las funciones de

control que incumben a los Grupos Parlamentarios y a los Parlamentarios Forales. El tratamiento posterior que por estos se haga respecto a los datos personales que les han sido suministrados se halla sujeto a las prescripciones de la LOPDCP).

- En los supuestos en que la información solicitada merezca, legalmente, una especial protección o sea calificada de confidencial o secreta, puede facilitarse, en su caso, mediante la adopción de las medidas de despersonalización de los datos o de la eliminación que aquellos datos cuya confidencialidad deba ser garantizada.

En suma, se considera en el Acuerdo:

“..procede , siempre que la solicitud de información cumpla con los requisitos contenidos en el artículo 14 del Reglamento del Parlamento de Navarra y no exista un uso de los datos que exceda de las finalidades relacionadas con las funciones de control atribuidas al Parlamento de Navarra, la remisión de todos los acuerdos, incluidos los que contengan datos de carácter personal, superando una práctica limitativa del derecho de información de los grupos parlamentarios y parlamentarios forales y, con ella, una restricción de la posibilidad de control del Parlamento de Navarra respecto de todas las decisiones del Gobierno de Navarra .”

Y, en consecuencia, se acuerda:

“Que el envío de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Navarra a los grupos parlamentarios y parlamentarios forales que los soliciten se realizará incluyendo todos los adoptados, incluso aquellos en los que se contengan datos de carácter personal, procediendo a la despersonalización de su contenido en aquellos supuestos que se consideren excepcionales o deban ser objeto de confidencialidad o secreto por así establecerlo normas con rango de ley.”

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. En pasadas legislaturas han sido numerosas las ocasiones en que se suscitaron diferencias con el Gobierno de Navarra respecto al ejercicio de los diversos instrumentos de información y control parlamentario sobre el ejecutivo, en el marco de las previsiones normativas contenidas en la LORAFNA y en el RPN. Diversos informes de estos Servicios Jurídicos tuvieron que afrontar las cuestiones planteadas en el marco de dicho contexto conflictivo del ejercicio de las funciones de control parlamentario y lo hicieron en una dirección garantista de la efectividad del derecho de

información de los parlamentarios sobre la actividad pública en sentido amplio. Concepción garantista que, a menudo, chocaba con las tesis defendidas por el ejecutivo, de corte más restrictivo del ejercicio de aquel derecho, cuya efectividad supeditaba a la prevalencia de otros derechos y a la garantía de otros bienes y valores jurídicos.

Es un hecho novedoso, hoy, la adopción por el Gobierno de Navarra del Acuerdo de 2 de marzo pasado, por el que se establecen las directrices para el envío de los Acuerdos del Gobierno, solicitados por los Grupos Parlamentarios y Parlamentarios Forales, cuyo contenido ha sido reseñado en el antecedente tercero de este informe. Pues bien, lo que se ha de destacar es que en la parte expositiva del mencionado Acuerdo se contienen unas tesis acerca de la configuración del derecho a la información de los Parlamentarios Forales que coinciden sustancialmente con las mantenidas por estos Servicios Jurídicos a lo largo de los últimos años. Nuestra posición, ha de precisarse, no se circunscribía a los Acuerdos del Gobierno de Navarra sino que se extendía a toda la información pública. Pero aunque las directrices aprobadas por el ejecutivo se ciñen a los acuerdos gubernamentales, revisten una fundamentación jurídica general que –a nuestro juicio– las hacen extensibles a cualquier clase de información pública.

Así las cosas, creemos que se vislumbra una coincidencia básica en los rasgos configuradores del derecho de información que nos ocupa, lo que hace ocioso un esfuerzo doctrinal como el que fuera acometido en circunstancias en que las discrepancias al respecto eran notorias. Es por ello que en el caso presente nos limitaremos a reseñar las conclusiones nucleares ya alcanzadas en anteriores ocasiones, para proyectarlas sobre las cuestiones concretas que ahora se nos plantean.

2. Trayendo causa de lo previsto en los artículos 109 de la CE y 32 de la LORAFNA, establece el artículo 14 del RPN:

*“2. Para el mejor cumplimiento de sus funciones, los Parlamentarios Forales tendrán la facultad de **recabar de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos, sociedades públicas y fundaciones públicas**, los datos, informes o documentos administrativos consecuencia de actuaciones realizadas por dichas Administraciones y entes, siempre que su conocimiento no conculque las garantías legalmente establecidas para la*

protección de los datos de carácter personal. Si el volumen de la documentación dificultase la remisión de copia de la misma, el órgano administrativo competente facilitará el acceso del Parlamentario Foral a la documentación solicitada para que tome las notas que considere oportunas.

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

Se consagra, pues, un derecho individual de los Parlamentarios Forales para recabar “...datos, informes y documentos” bajo tres ejes: en primer lugar, el ámbito subjetivo susceptible de ser afectado por el derecho comprende, no sólo a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sino también a “.. sus organismos públicos, sociedades públicas y fundaciones públicas...”, respecto a información o documentación que sea “.. consecuencia de actuaciones realizadas por dichas Administraciones y entes..”. En segundo lugar, se previene que el conocimiento de esa documentación no ha de conculcar “... las garantías legalmente establecidas para la protección de los datos de carácter personal”. Por último, la negativa a entregar la información solicitada sólo puede basarse en “... razones fundadas en derecho...” de carácter impeditivo.

Derecho a la información que hemos enmarcado en las siguientes coordenadas jurídicas:

- Se trata de un derecho de naturaleza individual que se integra en el status del cargo público representativo –“ius in officium”- con el nivel de protección jurisdiccional propio del derecho fundamental amparado por el artículo 23.2 de la CE y con el contenido fijado en el artículo 14 del RPN.

Aunque esta facultad cuenta con entidad propia, se destaca su carácter instrumental respecto al elenco funcional que cumple desempeñar a los parlamentarios, primordialmente, para el adecuado ejercicio de las funciones de impulso y control del ejecutivo y de la actividad desplegada por los entes que éste dirige y controla.

- Corresponde a la entidad pública requerida de información valorar la procedencia y la forma en que ha de ser suministrada la información, respetando la expresada facultad parlamentaria, que forma parte del derecho fundamental de participación política. La denegación de la información requerida por parte de la correspondiente instancia pública únicamente procederá por razones fundadas en Derecho que habrán de ser comunicadas al parlamentario peticionario (artículo 14.3 RPN). No tiene por qué prevalecer el criterio discrepante de estos Servicios Jurídicos sobre tales razones jurídicas en los casos en que fundamenten y notifiquen en debida forma la denegación.

- Es nuestro criterio, no exento de aval jurisprudencial y expresamente ratificado por la Agencia Española y las Agencias autonómicas de protección de datos constituidas, que la referida previsión del artículo 14.2 RPN constituye uno de los supuestos legales que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 11.2.a) de la LOPDCP, exceptúan la necesidad del consentimiento del interesado para la cesión de datos personales.

Sin perjuicio de lo anterior, ha de tratarse de conciliar la efectividad de los derechos de información parlamentaria y de autodeterminación informativa, ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso, a la vista de los principios inmanentes al régimen parlamentario en un Estado Democrático y a las directrices establecidas por la LOPDCP.

- Existen una serie de datos relativos a la esfera relacional de los individuos, en el ámbito profesional y negocial, que difícilmente pueden afectar a lo íntimo de su esfera personal y familiar, pero que no por ello dejan de ser datos de carácter personal, dada la práctica identificación de éstos con los nominativos, esto es, en el decir de la LOPD, los referidos a cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables.

La aportación de esta clase de datos personales a los parlamentarios solicitantes de información, conforme a lo reseñado anteriormente, habrá de ponderarse en virtud de su necesidad para el ejercicio de las funciones de información y control parlamentario, puesta en relación con la naturaleza más o menos sensible de aquellos datos, en las circunstancias de que se trate. En todo caso, la eventual cesión de los datos no enervará el deber del

parlamentario de guardar la debida reserva y de utilizarlos exclusivamente para el ejercicio de las funciones propias de su cargo.

3. Afrontando las cuestiones que nos plantean de forma directa en la petición de informe, en proyección de las premisas que hemos sostenido con anterioridad, sostenemos lo siguiente:

1.º En el apartado 2 de la contestación del Consejero de Educación se afirma que “... ya se ha facilitado un resumen objetivo en el que se recogen las conclusiones obtenidas”. Obviamente, teniendo la petición de documentación por objeto unos determinados “informes” de ciertas unidades orgánicas del Departamento, la remisión de un “resumen objetivo” no da cumplida satisfacción a la petición formulada.

2.º En la misma contestación de la Consejería, apartados 3 y 4, se apela a que los informes solicitados contienen “información sensible” que “solo es accesible para determinados técnicos del mismo (Departamento) que la gestionaron con total garantía de confidencialidad”. Dicha información de “carácter extremadamente sensible” se describe así:

“alusiones a los resultados obtenidos en las evaluaciones tanto internas de diagnóstico, descripción del ambiente en los centros educativos, referencias sobre posicionamiento de los equipos directivos u otros miembros del claustro, descripciones de situaciones personales, menciones a presiones sufridas desde asociaciones y/o instituciones en un sentido o en otro.”

En efecto, la información relativa a tales hechos y circunstancias puede revestir carácter sensible, en el sentido que a este adjetivo se otorga en la acepción 9 del Diccionario de la RAE, esto es, como “delicado, que por su naturaleza debe ser tratado con especial cuidado”. Pero desde la perspectiva estrictamente jurídica, la apelación a este carácter “sensible” de la información apenas si constituye un esbozo de una razón en derecho para motivar la denegación de su aportación a requerimiento de los Parlamentarios Forales. En otras ocasiones hemos señalado que la caracterización dada a una determinada información, como marchamo de reservada y sustraída al conocimiento parlamentario, sin mención de la normativa que lo legitime y de las causas legales en que se fundamenta, no nos parece que sean “razones fundadas en derecho” impeditivas de su aportación, tal como exige a toda denegación el artículo 14.3 del RPN.

Por lo demás, la naturaleza sensible de una determinada información no empece al debido respeto al derecho a la intimidad y a la autodeterminación informativa, en el supuesto –no necesario– de que tales bienes jurídicos se hallen presentes en el caso. Como tampoco dicha naturaleza de la información solicitada minusvalora el interés público de su conocimiento en aras del debido ejercicio del control parlamentario. Precisamente puede suceder todo lo contrario. En cualquier caso, nuestros informes han puesto siempre de manifiesto la existencia de mecanismos enderezados a la debida ponderación de los intereses en presencia, de tal forma que se garanticen tanto los derechos a la intimidad y a la protección de datos como el derecho parlamentario a la información sobre la actividad pública (Vid informe de 26 de febrero de 2009, páginas 21 a 23).

Así pues, creemos que asiste la razón a la Portavoz del Grupo Parlamentario Partido Socialista de Navarra cuando sostiene que la denegación de los informes solicitados no se halla debidamente motivada en derecho, tal como exige el artículo 14.2 del RPN. Por otro lado, la ausencia de una mayor concreción de las causas de aquella denegación – más allá del carácter “*extremadamente sensible*” de la información– nos impide profundizar debidamente en el análisis de los bienes jurídicos que pretenden protegerse y de su eventual procedencia en el caso que nos ocupa, así como en la articulación de las vías existentes para garantizar su debida ponderación con el derecho de información parlamentaria.

4. Ante la denegación de los informes solicitados, que consideramos no debidamente motivada, el parlamentario peticionario cuenta con instrumentos jurisdiccionales y parlamentarios en defensa de su derecho a la información pública. Por lo que respecta a los primeros, en otras ocasiones ya se ha hecho mención a la novedosa vía contencioso-administrativa de protección del derecho a la información de los parlamentarios, al amparo de lo dispuesto en los artículos 23.2 y 24.1 de la CE, preconizada por la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2013 y ratificada en, al menos, otra sentencia posterior.

Acerca de los cauces no jurídicos en defensa del derecho, reiteramos que, sin perjuicio del papel que por su posición institucional puedan jugar las Presidencias de las Cámaras en la resolución de estos conflictos, queda a criterio de oportunidad política del parlamentario afectado o de su Grupo

Parlamentario decidir qué iniciativas o actuaciones son las más idóneas frente a los actos de los ejecutivos que incumplan el deber informativo.

CONCLUSIÓN

1. A nuestro juicio, la denegación de la aportación de los informes solicitados por el Parlamentario Foral, Sr. Gimeno, no se encuentra debidamente fundada en derecho, tal como exige para el caso el artículo 14.3 del RPN.

2. Se ha de recordar, una vez más, que existen mecanismos suficientes para cohonestar la efectividad del derecho parlamentario a la información pública con la debida protección, en su caso, del derecho a la intimidad y a la autodeterminación informativa.

Este es nuestro informe que, como siempre, sometemos a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona a 9 de marzo de 2016

Los Servicios Jurídicos de la Cámara.