



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe emitido a petición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el 17 de diciembre de 2018, sobre la obligación del Gobierno de Navarra de responder a las peticiones de información de los parlamentarios, de las consecuencias de su incumplimiento, y acerca del amparo del derecho a la petición de información de los parlamentarios forales.

Pamplona, 21 de diciembre de 2018.



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 17 de diciembre de 2018, tienen el honor de elevarle el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES

1.- Mediante escrito que tuvo acceso al Registro del Parlamento de Navarra el día 24 de octubre de 2018, la Parlamentaria Foral Sra. Beltrán Villalva solicitó al Gobierno de Navarra “los nombres completos, perfil profesional y actividad profesional (actual y en el momento de la realización del programa), de las personas que han redactado el programa SKOLAE”, que fue tramitado como expediente 9-18/PEI-00635 y trasladado al Gobierno de Navarra a través del cauce ordinario de la Presidencia del Parlamento de Navarra.

2.- El 12 de diciembre de 2018, la Sra. Beltrán Villalva manifestó mediante un nuevo escrito que tuvo acceso al Registro del Parlamento de Navarra que *“el Gobierno de Navarra ha incumplido el plazo de respuesta de la solicitud de información presentada por el Partido Popular de Navarra, con número de expediente 9-18/PEI-00635, referida a información sobre quién ha elaborado contenidos del programa Skolae. Pero no sólo ha incumplido los plazos, sino que la propia consejera Solana, en comparecencia parlamentaria, afirmó públicamente que no iba a responder (...) Es decir, la consejera Solana hace caso omiso del Reglamento parlamentario, indicando a los parlamentarios que para informarse sobre cuestiones oficiales deben acudir a diferentes medios de comunicación”*. Por todo ello solicitó la emisión de un informe jurídico *“sobre la obligación del Gobierno de responder a las peticiones de información de los parlamentarios forales, las consecuencias que puede tener el negarse a dar esa información sin argumentar ningún motivo, incluso negarse*

públicamente a hacerlo, y cómo puede el Parlamento de Navarra amparar y proteger los derechos de los parlamentarios forales recogidos en los artículos 14.2 y 14.3 del Reglamento del Parlamento de Navarra”.

3.- En sesión celebrada el día 17 de diciembre de 2018, la Junta de Portavoces acordó estimar dicha solicitud y requerir a los Servicios Jurídicos un informe acerca de la petición instada por la Parlamentaria Foral, en los términos de su misma.

4.- En la fecha de la emisión del presente informe, no consta en el Registro del Parlamento de Navarra, la recepción de ninguna información relativa a la petición de información efectuada el día 24 de octubre de 2018.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- El derecho a la petición de información de los parlamentarios forales es un derecho que resulta corolario del derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes, expresamente recogido en el artículo 23.2 de la Constitución y que garantiza, no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también su desempeño conforme con la ley. En este sentido, dada la menor relevancia de las instituciones propias de la democracia directa -reducida prácticamente al ámbito local- y de la democracia semidirecta -derecho de petición, iniciativa legislativa ciudadana y referéndum-, son los representantes políticos quienes hacen eficaz la participación de los ciudadanos en la vida política a la que se refiere el artículo 9.2 de la Constitución, de modo que son los cargos electos quienes posibilitan, previa superación de los comicios y tras su proclamación como tales, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en lo que la doctrina denomina democracia representativa.

El derecho a la información de los parlamentarios forales es un derecho de conformación legal, materializado en los reglamentos parlamentarios y que constituye el “*ius in officium*” de los mismos en el ejercicio de la función de control del ejecutivo, que los legislativos tanto estatal como autonómicos, tienen atribuida. Por ello, la vinculación del derecho a la petición de información del cargo electo definido en los

reglamentos parlamentarios, con el derecho a la participación en los asuntos públicos del artículo 23 de la Constitución, conlleva que su constricción, a través de la denegación del derecho a formular preguntas, o a efectuar peticiones de información por parte de los órganos de gobierno de la cámara, pudiera ser causa suficiente para invocar la vulneración de un derecho fundamental mediante la interposición de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (artículo 53.2 de la Constitución). A este respecto, ha reflejado el alto Tribunal que el derecho de los representantes descansa en el derecho de los ciudadanos a participar en la política a través de ellos (STC 5/1983, de 4 de febrero). Por consiguiente, *“la facultad de formular preguntas al Consejo de Gobierno pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del “ius in officium” del representante”* (entre otras, STC 225/1992, de 14 de diciembre o STC 107/2001, de 23 de abril).

En nuestro ámbito parlamentario autonómico, la materialización del derecho a la petición de información se plasma en el artículo 14 -apartados 2 y 3- del Reglamento del Parlamento de Navarra (en adelante, RPN), que se transcribe a continuación:

“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".

De la lectura del precepto, nos encontramos ante una relación jurídica de derecho-deber en la que la posición activa de los parlamentarios se corresponde con la pasiva del Gobierno. Los Servicios Jurídicos de esta Cámara se han pronunciado anteriormente sobre el derecho de información de los parlamentarios forales, conformando la doctrina que a continuación se reitera:

"El derecho de información de los Parlamentarios forales es un derecho individual para recabar datos, informes o documentos administrativos que se fundamenta en 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 impositivo.

El derecho a la información queda enmarcado entre las siguientes premisas:

- *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.*

- *Se refiere a datos, informes o documentos administrativos consecuencia de actuaciones realizadas por dichas Administraciones. Las tres nociones se refieren a la información contenida en un soporte material, y por tanto cuanto más se identifique el dato, informe o documento que se solicita, menor margen queda para su interpretación, facilitando su control en aras de entender satisfecho o no su derecho a la información, toda vez que evita errores, dilaciones y posteriores conflictos.*

- *Los datos, informes o documentos deben obrar, con carácter previo a la solicitud, en poder de la Administración Pública a la que se solicitan.*

El derecho no alcanza a documentos futuros o pendientes de realizar, ni a pretensiones de que se realicen informes o de que se remitan conforme se vayan realizando o produciendo los documentos o informes; ni con carácter general, a los que no obran en poder de la Administración.

- *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 petionario (artículo 14.3 RPN).*

- *El proceso para ejercer este derecho se detalla en el apartado 3 del artículo 14 y consiste en dirigir la solicitud por medio de la Presidente del Parlamento, a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, quién 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” (Informe jurídico de 15 de junio de 2017).*

De este modo, los parlamentarios forales tienen el derecho a obtener cuanta información soliciten respecto a las actuaciones realizadas por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sus organismos públicos, sociedades públicas y fundaciones públicas, teniendo el Gobierno de Navarra la correlativa obligación de aportar lo requerido. El único límite a la petición solicitada provendrá del grado de conclusión de los documentos o informaciones solicitadas, puesto que es imposible entregar aquello que no existe o se encuentra inconcluso. Todo ello sin perjuicio de la salvaguarda que la normativa de protección de datos realiza respecto de la cesión de la información que tenga carácter personal, como reconoce el artículo 14.2 RPN al advertir que la cesión de información no ha de conculcar *"las garantías legalmente establecidas para la protección de los datos de carácter personal"* (artículo 14.2 RPN). En este sentido, el artículo 5 de la nueva Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos (en adelante, LOPD), impone un deber de confidencialidad a los responsables y encargados del tratamiento de los datos, que se mantendrá *"aun cuando hubiese finalizado la relación del obligado con el responsable o encargado del tratamiento"*.

No obstante, el artículo 8 de la citada LOPD posibilita la cesión derivada de una obligación impuesta por una norma con rango de ley, como es el Reglamento del Parlamento de Navarra, en los términos previstos en los artículos 6.1 c) y 6.1 e) del Reglamento Europeo 2016/679/UE, de 27 de abril, de Protección de datos, por lo que el tratamiento y cesión resulta lícito para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento -artículo 6.1 c)-, o cuando el tratamiento resulte necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público, o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento -artículo 6.1 e)-. En cualquier caso, la cesión o el tratamiento de los datos no es libre e incondicionada, señalando el apartado 3 de dicho Reglamento Europeo que *"el Derecho de la Unión o de los Estados miembros cumplirá un objetivo de interés público y será proporcional al fin legítimo perseguido"*, por lo que ha de tratarse de conciliar la efectividad del derecho de información de los parlamentarios, con las circunstancias concurrentes en cada caso, a la vista de los principios inherentes al régimen parlamentario en un estado democrático y a las directrices establecidas por la LOPD y el reglamento

europeo de referencia. A este respecto, los dictámenes emitidos por la Agencia Española de Protección de Datos proclaman sistemáticamente la debida proporcionalidad en la cesión de datos personales atendiendo a la protección de su titular, así como a la necesidad del conocimiento de los datos por el cesionario para el debido cumplimiento de sus funciones.

Aplicando la doctrina precitada al caso que nos ocupa, el programa Skolae no puede ser entendido sino como un expediente administrativo concluido, lo que posibilita acceder a la información concerniente a su equipo redactor. En consecuencia, resulta indudable el deber del Departamento de Educación de facilitar a la peticionaria los nombres completos de los redactores del programa educativo, en correspondencia con el derecho de aquélla a solicitar dicha información ex artículo 14 RPN. Empero, en cuanto al perfil profesional y la actividad profesional, tanto remota como actual de los intervinientes en Skolae, sólo podrá ser transmitida en la medida en que dicha información conste en el expediente del programa educativo. Como se ha argumentado con anterioridad, no puede transmitirse una información que no consta o de la que no se dispone, no pudiendo exigirse al órgano requerido a realizar labores de indagación adicionales al deber de remitir la información solicitada. En cualquier caso y como ya hemos advertido en anteriores informes, *“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”*.

SEGUNDO.- Dando por sentado el deber del Departamento de Educación de remitir a la solicitante la información requerida en los términos más arriba referidos, su incumplimiento puede vulnerar el derecho fundamental plasmado en el artículo 23.2 de la Constitución, puesto que no se han advertido impedimentos jurídicos que hagan improcedente atender la solicitud de información. Ante tal situación, el artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, posibilita el recurso de amparo contra *“las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes”*.

Por otra parte, conforme a la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2013 (Recurso de casación número 4268/2011), se ha consolidado una línea jurisprudencial (entre otras, STS de 1 de junio de 2015 -Rec. 956/2014-, 15 de junio de 2015 -Rec.2165/2014- y 15 de junio de 2015 -Rec. 3429/2013-), en la que se ha admitido la posibilidad de recurrir la negativa a proporcionar la información requerida invocando la vulneración de los derechos fundamentales ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por cuanto conforme con la sentencia aludida en primer lugar *“tras la interpretación que la jurisprudencia de la Sala Tercera hizo del alcance de los denominados actos políticos del Gobierno en su sentencia de 28 de junio de 1994 (RJ 1994, 5050) (recurso 7105/1992) y en las tres de 4 de abril de 1997 (RJ 1997, 4513) (recursos 726 , 634 (RJ 1997, 4515) , 602/1996 (RJ 1997, 4514)) y después de la entrada en vigor de la actual Ley de la Jurisdicción (RCL 1998, 1741) , no hay duda de que, conforme a su artículo 2 a), receptivo de esa jurisprudencia, los tribunales de lo contencioso-administrativo conocen de las cuestiones suscitadas en relación con la protección de los derechos fundamentales a propósito de los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la naturaleza de dichos actos”*.

Al margen de las alternativas planteadas y sin perjuicio de la tutela constitucional y judicial, nada impide a la Parlamentaria Foral volver a canalizar su pretensión a través de un nuevo cauce parlamentario, cual es el planteamiento de una pregunta oral, bien ante el pleno de la Cámara, o bien en la Comisión de Educación (artículos 191 y 193 RPN, respectivamente). Por consiguiente, de continuar con su voluntad de obtener la información que requirió al Departamento el día 24 de octubre de 2018, podrá optar por cualquiera de las tres opciones propuestas.

TERCERO.- Por último, en cuanto a los medios que tiene el Parlamento de Navarra para amparar y proteger los derechos de los parlamentarios forales, debe señalarse que el estado democrático definido por la Constitución Española de 1978 y trasladado al marco institucional de Navarra mediante la LORAFNA, diseña un sistema parlamentario caracterizado por la separación de poderes entre el legislativo y el ejecutivo que garantiza el control de éste por parte del primero, quien tiene una posición preeminente que se concreta en el ejercicio de las actuaciones de iniciativa y control. A través de la petición de información, los

parlamentarios activan e impulsan una función del control de la acción del Gobierno que en último término, puede dar lugar a la exigencia de responsabilidad política, sin perjuicio del ejercicio de las acciones judiciales a los que se ha hecho alusión en el fundamento anterior.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los parlamentarios forales tienen derecho a recabar datos o informes relacionados con el programa Skolae, como cualquier otro documento administrativo concluido por un Departamento de Educación, conforme a lo dispuesto en el artículo 14.2 del RPN, con el único límite de las garantías propias de la legislación sobre protección de los datos de carácter personal.

SEGUNDA.- El Departamento de Educación tiene el deber de facilitar a la peticionaria los nombres completos de los redactores de Skolae. Por el contrario, el perfil profesional y la actividad profesional, tanto remota como actual de sus redactores, sólo podrá ser transmitido en la medida en que dicha información conste en el expediente del programa educativo, no pudiendo obligar al Departamento a realizar actividades de indagación acerca de datos e informaciones que no posee.

TERCERA.- El incumplimiento del deber que el Departamento de Educación tiene con el Parlamento de Navarra y en particular, con la peticionaria de la información, faculta a la Parlamentaria Foral para interponer cualquiera de las tres acciones siguientes:

- Recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, por vulneración de derechos fundamentales.

- Recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, frente a la desestimación presunta de la petición de información efectuada, por la vía de protección de los derechos fundamentales.

- Planteamiento de una pregunta oral, bien ante el pleno de la Cámara, o bien ante la Comisión de Educación.

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

Pamplona, a 21 de diciembre de 2018

LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA