

LA LEY FORAL DE LA TRANSPARENCIA Y DEL GOBIERNO ABIERTO

JOSÉ ANTONIO RAZQUIN LIZARRAGA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA APROBACIÓN DE LA LEY FORAL Y EL CONTEXTO JURÍDICO.– II. ASPECTOS GENERALES DE LA LEY FORAL: 1. Finalidad y carácter integral. 2. Justificación competencial y ámbito de aplicación: sujetos obligados. 3. Definiciones. 4. Principios y derechos: naturaleza, contenido y régimen: A) Dualidad entre principios y derechos: naturaleza. B) Los principios de actuación del «Gobierno Abierto». C) Derechos.– III. LA TRANSPARENCIA: PUBLICIDAD ACTIVA: 1. Previsiones generales sobre la transparencia. 2. Publicidad activa. 3. La transparencia en la gestión administrativa.– IV. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: 1. Aspectos generales: regímenes y elementos. 2. Limitaciones. 3. Procedimiento. 4. Contraprestación económica. V. LA PARTICIPACIÓN Y LA COLABORACIÓN CIUDADANAS. 1. Nuevo enfoque de la participación social: finalidad y ámbito. 2. Condiciones básicas: A) Fomento de la participación. B) Garantías. 3. Instrumentos de participación y colaboración ciudadanas. 4. Derechos específicos de participación y colaboración.– VI. MODERNIZACIÓN DE LA ACTUACIÓN Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVAS: 1. Racionalización y simplificación de procedimientos y estructuras. 2. Mejora de la calidad normativa. 3. Mejora continua de la calidad en la Administración.– VII. LA ÉTICA Y LA TRANSPARENCIA EN LA ACCIÓN DE GOBIERNO.– VIII. GARANTÍAS ADMINISTRATIVAS, JUDICIALES Y EXTRAJUDICIALES.– IX. CONCLUSIÓN: UN PASO IMPORTANTE Y EL RETO DE LA EFECTIVIDAD.– X. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este artículo ofrece un análisis de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, que regula el acceso a la información y la participación del público en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con el propósito de avanzar hacia un modelo de organización abierta, transparente, participada y responsable, apoyada en los medios electrónicos.

Palabras clave: transparencia; participación pública; acceso a la información; Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

ABSTRACT: This paper provides an analysis of the Law 11/2012 about Transparency and Open Government adopted by Foral Community of Navarra. This Act rules the access to information and public participation in Administration of Community of Navarra, considering that the aim is to achieve an open, transparent, participative and responsible Public Administration, using electronic means.

Key words: transparency; access to information; public participation; Foral Administration of Navarra.

I. INTRODUCCIÓN: LA APROBACIÓN DE LA LEY FORAL Y EL CONTEXTO JURÍDICO

La sociedad demanda en la actualidad un buen gobierno de calidad basado en una gestión pública imparcial, ética, abierta, eficaz y eficiente y responsable, que materialice la gobernanza, destierre la corrupción y evolucione hacia un nuevo estadio de democracia participativa. La transparencia y la participación social son pilares básicos de una sociedad democrática avanzada, que exige una Administración moderna caracterizada por la simplificación administrativa, la utilización de nuevas tecnologías y la supervisión. Por ello, las Administraciones públicas se hallan en una situación de auténtica encrucijada pues han de adaptarse a esos dos paradigmas (participación y modernización) en una situación de grave crisis económica, con la exigencia de más calidad por menos y con protagonismo de la ciudadanía (1).

Por ello, esas ideas-fuerza, en particular la transparencia y la participación pública, constituyen hoy principios y objetivos presentes en todos los ámbitos y niveles normativos. De forma sintética, tales principios lucen en el Derecho comunitario europeo (2) y destaca el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre Acceso a los Documentos Públicos abierto a la firma el 18 de junio de 2009 (en adelante, Convenio 205) (3). En el ámbito interno, ya la Constitución Española de 1978 recogió numerosos registros de apertura y participación pública (en particular, arts. 9.2 y 105); y en su desarrollo la transparencia y la participación ciudadana constituyen principios generales de la actuación administrativa en sus relaciones con los ciudadanos (art. 3.5 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en la redacción dada por la Ley 4/1999), previéndose el derecho de acceso a archivos y registros (art. 37 Ley 30/1992) y la participación de los interesados mediante los trámites de audiencia y de información pública (arts. 84 a 86 Ley 30/1992). Destacan el impulso de estos principios en la legislación de régimen local (arts. 69 a 72 LBRL) y en la reglamentación local (4); y su implantación en el ámbito ambiental por la Ley

(1) Puede consultarse Citizen Service Transformation: *A manifesto for change in the delivery of public services*.

(2) En el ámbito europeo el Derecho originario recoge los principios de apertura y participación (arts. 1, párrafo segundo, y 11 Tratado de la Unión Europea) y los derechos a una buena administración y de acceso a los documentos (arts. 41 y 42 Carta de los Derechos Fundamentales de la UE); y, en su desarrollo, el Reglamento (CE) N° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001 regula la accesibilidad del público a los documentos de las instituciones.

(3) Véase la guía «Explanatory Report» to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. Asimismo, por todos, GUICHOT REINA (2011: pp. 25-72).

(4) PEMÁN GAVÍN (2005: pp. 21-59) y CASTEL GAYÁN (2010: pp. 183-208) destacan el impulso de la participación ciudadana en el ámbito local con una nueva generación de reglamentos y nuevos instrumentos participativos.

27/2006. Sin embargo, en España, a diferencia de otros países (5), no existe todavía una ley general del derecho a la información o de transparencia (6). Es, por otra parte, destacable el impulso a la transparencia y participación pública en el ámbito autonómico, con normas y estructuras específicas (7), hasta el punto de configurarlas como objetivos e incluso derechos estatutarios (8).

En Navarra la legislación foral ya recogía los principios de transparencia y de participación y regulaba la administración electrónica. Con carácter general y al margen de normas sectoriales, la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, incluyó entre los principios y derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad Foral, la transparencia, la publicidad, la información y la participación pública [arts. 3.h), 10, 11, 14 y 15]. También se previó la implantación de las nuevas tecnologías mediante la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, de implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (9); y se postula la simplificación administrativa como muestra la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales. Y finalmente, la Ley 2/2011, de 17 de marzo, establece un código de buen gobierno. Pero se trata de previsiones programáticas y dispersas, faltando una

(5) Un análisis comparado en GUICHOT REINA (2012a: pp. 135-188).

(6) No obstante, en la pasada legislatura hubo varias iniciativas. El Grupo Parlamentario Mixto ha presentado en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley Orgánica de principios y medidas contra la corrupción y por la transparencia en la gestión pública (BOCG, Congreso de los Diputados, Núm. 314-1, 15 de abril de 2011. El Gobierno de la Nación aprobó el 29 de julio de 2011 un anteproyecto de Ley de transparencia y acceso a la información pública, carente de continuidad ante la próxima convocatoria electoral. Por su parte, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso ha presentado una Proposición de Ley relativa a la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOCG, Congreso de los Diputados Núm. 326-1, 15 de julio de 2011).

(7) Pueden mencionarse la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega; la Ley de la Comunidad Valenciana 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana (cuyo Reglamento se ha aprobado por Decreto 76/2009, de 5 de junio); y la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana. Véase CASTEL GAYÁN (2009: pp. 399-446) que resalta su reforzamiento en la nueva regulación autonómica.

(8) El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 incorpora numerosas referencias a la información y a la participación social (arts. 10, 28.3, 31, 34, 37.16, 84.2, 78, 11.3, 113 y 134). En particular, se fija como un objetivo básico «La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa» (art. 10.3.19º), se configura como derecho estatutario el acceso a la información ambiental (art. 28.3) y se reconoce la participación ciudadana (art. 134).

(9) Esta Ley Foral contempla la publicidad de la actividad administrativa y la participación ciudadana. Véase RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. (2008: pp. 415-474).

norma general e integral para implantar realmente tales principios, en particular la transparencia y la participación pública (10).

La reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra en 2010 incorporó un precepto sobre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, disponiendo que su actividad se ajuste, entre otros, a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia, buena administración y servicio efectivo a los ciudadanos (art. 28.bis, apartado 2).

En ese contexto general el Parlamento de Navarra ha aprobado la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto (en adelante, LFTGA) (11). Una ley foral que, como señala su exposición de motivos, tiene en cuenta la normativa precedente a nivel europeo, estatal y foral, en particular el Convenio 205 del Consejo de Europa (12) y sobre todo el modelo de la Ley 27/2006.

Por ello, aquí se va a estudiar la regulación contenida en la Ley Foral 11/2012, poniéndola en relación con el marco jurídico general referido y especialmente con el Convenio 205.

II. ASPECTOS GENERALES DE LA LEY FORAL

La LFTGA aúna dos vertientes: de un lado, la transparencia y la participación social; y, de otro, la transformación administrativa. Pretende dar un nuevo impulso a tales objetivos con su consideración integral para hacer realidad un gobierno abierto, si bien con un ámbito limitado y desde una concreta justificación competencial. Tras su exposición de motivos, se inicia con las disposiciones generales (título I), que reflejan los rasgos sobresalientes de la norma.

1. Finalidad y carácter integral

La LFTGA se presenta desde su exposición de motivos con una vocación general e integral. Trata de condensar en una sola norma los diferentes aspectos y principios esenciales para que la Administración Pública y el Gobierno sean

(10) RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. (2011: pp. 123-154).

(11) El proyecto de Ley Foral remitido por el Gobierno de Navarra (BO Parlamento de Navarra núm. 30, de 23 de marzo de 2012) incluía además la modificación de la Ley Foral de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de Navarra y altos cargos; pero tales preceptos fueron desgajados por tratarse de una materia reserva a una ley foral de mayoría absoluta, y se han aprobado mediante la Ley Foral 12/2012, de 21 de junio.

(12) A decir de la exposición de motivos de la Ley Foral 11/2012, «Se hace realidad en la norma la filosofía inspiradora del Convenio Europeo sobre acceso a los documentos públicos, del Consejo de Europa, que a la vez es plenamente coincidente con los principios y valores de nuestra Constitución Española.»

definitivamente transparentes y para establecer una nueva forma de interrelación con la ciudadanía (13). A tal fin, el art. 1 de la Ley Foral fija su objeto en los términos siguientes:

«1. Esta Ley Foral regula la implantación de una nueva forma de interrelación entre la Administración Pública y la ciudadanía basada en la transparencia y orientada al establecimiento del llamado «Gobierno Abierto», con cauce de profundización democrática garantizando de forma efectiva:

a) La transparencia en la actividad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de los organismos y entidades a que se refiere el artículo siguiente.

b) El derecho de los ciudadanos y ciudadanas a acceder a la información que obre en poder de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de los organismos y entidades a que se refiere el artículo siguiente, información que siempre habrá de ser veraz e imparcial.

c) El derecho de los ciudadanos y ciudadanas a participar en la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el interés público, manteniéndose, a tal efecto, un diálogo abierto, transparente y regular.

2. La Ley Foral también regula, como complemento necesario para el establecimiento del «Gobierno Abierto», mecanismos para que la Administración Pública se dote de estructuras y de procedimientos simplificados e innovadores que la hagan más cercana y accesible a la ciudadanía con la que ha de colaborar.»

De este precepto, interpretado de acuerdo con la exposición de motivos, pueden extraerse los rasgos sobresalientes de la LFTGA, que son los siguientes:

a) Reconocimiento conjunto de los derechos de información y participación pública: regula tanto el acceso a la información pública o derecho a saber, como también la participación social, destacando la interrelación entre ellos con una visión integradora y su plasmación en un mismo texto normativo. La información se contempla en sus dos dimensiones: una, la transparencia o publicidad activa y otra, el derecho de acceso a la información (14).

(13) A decir de la exposición de motivos: «La Ley Foral refleja el convencimiento de que la transparencia en la actuación de los poderes públicos debe ser abordada desde una perspectiva integral e integradora. El buen gobierno y la buena administración constituyen, en una democracia avanzada, los pilares básicos para una Administración de calidad, eficiente, accesible a la ciudadanía y, en suma, ejemplar en su funcionamiento. Con esta idea, la norma contempla medidas para la transparencia en la actividad pública y en la gestión administrativa, para fomentar la participación y la colaboración ciudadanas, para la modernización, la racionalización y la simplificación de la actuación administrativa, para la mejora de la calidad de la Administración Pública y medidas éticas y de transparencia en la acción de Gobierno. Todo ello persigue, asimismo, la efectiva implantación del Gobierno Abierto.»

(14) En palabras de la exposición de motivos: «Una visión más completa e integradora de lo que significa un buen gobierno y una buena administración exige contemplar conjuntamente los derechos a una actuación transparente, el derecho de participación de los ciudadanos y ciudadanas y el derecho de éstos a colaborar y contribuir en la mejora de los servicios públicos. En una sociedad democrática avanzada los ciudadanos y ciudadanas, además de ver reconocidos sus

b) Modernización administrativa: esta segunda vertiente se dirige a la simplificación, racionalización y mejora de la Administración y su actuación y se conecta con el pilar anterior, para plasmar la noción de gobierno abierto. Como señala la exposición de motivos, la finalidad que la LFTGA «es la construcción de un sistema público servicial, de excelencia en su comportamiento y en su funcionamiento, que genere confianza en la ciudadanía y le anime a participar y que disponga de un sistema de control y vigilancia permanente sobre toda su actividad. De esta manera, la Administración da cuenta a la ciudadanía de su actividad. Se pretende también con ello reforzar la legitimidad de la propia Administración y de los propios servidores públicos».

Por ello, se pretende combinar una vertiente subjetiva mediante el reconocimiento de derechos de información y participación a los ciudadanos, con la dimensión institucional u objetiva, ya que tales derechos, en unión al otro gran objetivo, son instrumentos esenciales para la transformación o modernización de la Administración Foral, son un instrumento vital para la protección del medio ambiente en cuanto bien colectivo o interés general de toda la comunidad (15).

c) Carácter integral y general: contempla de forma general y conjunta tales derechos y objetivos, superando la anterior dispersión y desconexión normativas. Se pretende fijar un régimen general que tiene, en su ámbito de aplicación, vocación transversal y horizontal, siendo aplicable a todos los ámbitos o sectores de actuación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Sin embargo, ese carácter general no es pleno ni se configura como norma de mínimos, ya que, de un lado, mantiene los regímenes específicos en algunas materias o sectores y, de otro, no se superpone al resto de derechos si bien, cuando proceda, éstos son preservados.

derechos más elementales dentro de un procedimiento administrativo como parte interesada, han demostrado su deseo de saber, de tomar parte y de colaborar activamente. Sin duda, esto refuerza nuestra sociedad democrática, sirve de impulso a una acción de gobierno transparente y a una administración más eficaz, cercana y servicial. En suma, se desea una Administración y un Gobierno capaces y preparados para asumir sus responsabilidades frente a los ciudadanos y ciudadanas a los que han de servir».

(15) Así lo expresa la exposición de motivos al afirmar: «La materia que se regula en la presente Ley Foral configura un diseño nuevo de la organización de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus entes públicos, adoptando un modelo que apuesta por la transparencia en la información de la que dispone, por fomentar su reutilización, por la participación y colaboración de los ciudadanos y ciudadanas a las que debe servir, configurando una nueva forma de administrar, más abierta y participativa. Navarra respeta los límites de la legislación básica del Estado en materia de procedimiento administrativo común, dado que los derechos de acceso y el procedimiento y régimen de su ejercicio, amén de circunscribirse a su ámbito organizativo no suponen quiebra alguna de tales límites, sino antes bien, van más allá del mínimo impuesto por dicha legislación. En materia de transparencia, configurar un derecho de acceso a la información de la que dispone la Administración con carácter menos restrictivo y, por tanto, más amplio, supone una mejora para todas las personas que se relacionan con ella.»

d) Efectividad: en línea con el art. 9.2 CE, trata de superar el reconocimiento formal de derechos y conseguir su materialización práctica. La idea de efectividad luce desde el inicio y está presente a lo largo de toda la Ley Foral, como se insiste reiteradamente en numerosos preceptos: así, su objetivo no es la mera ordenación de una materia, sino la regulación de su implantación (art. 1.1); contempla mecanismos para hacer realidad el establecimiento del Gobierno abierto (art. 1.2), como es el portal del Gobierno Abierto (art. 7) (16); el reconocimiento de los derechos lo es en aras de la efectividad (art. 5), pues se trata de configurar unos derechos prácticos y efectivos que contribuyan realmente a la implicación del público, a la lucha contra la corrupción y a la mejora de la Administración; y se estructura en función de los objetivos perseguidos, como medidas para su implantación (art. 6).

2. Justificación competencial y ámbito de aplicación: sujetos obligados

Según indica la exposición de motivos, la LFTGA se dicta al amparo de las competencias de carácter histórico y exclusivo de Navarra en las materias de normas de procedimiento administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra y de régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma, garantizando el tratamiento igual de los administrados ante las Administraciones Públicas [letras c) y e) del art. 49.1 de la LORAFNA]. Por tanto, estamos en el ámbito de la competencia en materia de régimen jurídico de la Administración Foral y de procedimiento administrativo, en las que al Estado corresponde la competencia sobre las bases y la regulación del procedimiento administrativo común en aras de asegurar un tratamiento igual de los ciudadanos ante la Administración (art. 149.1.18^o CE) (17).

Tal encuadre competencial no contempla, por tanto, derechos constitucionales ni estatutarios y, sobre todo, deja fuera otros ámbitos, como son los relativos

(16) Este portal específico, en el marco del Portal del Gobierno de Navarra en Internet y articulado sobre una plataforma, se configurará como un espacio destinado a promover la escucha activa de la ciudadanía y el diálogo entre los ciudadanos y ciudadanas y la Administración Pública, con el fin de poder encaminar la actuación pública hacia sus demandas, facilitar a la ciudadanía la información en tiempo real y sin tratar, para que, a su vez, pueda ser compartida de una forma libre y gratuita, poner a disposición de la ciudadanía datos en formatos abiertos, para que puedan ser reutilizados en beneficio público y en beneficio de cualquier persona interesada en obtener productos derivados para generar valor y riqueza, en lo que se conoce como proyectos de apertura de datos u OpenData y canalizar la participación y la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, con el fin de que ejerzan de colaboradores de la Administración Pública, en lo que se conoce como proyectos de apertura de procesos u OpenProcess (art. 7).

(17) TRONCOSO REIGADA (2008: p. 165) indica la competencia del Estado para establecer el objeto del acceso y los límites y excepciones, fijando mínimos de transparencia y máximos de información sujeta a reserva.

a otras instituciones forales [letra a] del art. 49.1 LORAFNA] y también a la Administración Local de Navarra (art. 46 LORAFNA); materias, por otra parte, cuya regulación está reservada a una ley foral de mayoría absoluta (art. 22 LORAFNA).

Ello se irradia al ámbito subjetivo de aplicación, que contempla dos bloques con un distinto nivel de intensidad. La LFTGA, siguiendo los precedentes autonómicos, se ciñe a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y a los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma, a las que se refiere el término Administración pública utilizado en la Ley Foral (art. 2.1), así como a otros sujetos privados a ellas vinculados (art. 2.2).

Por ello, el campo de aplicación de la LFTGA tiene carácter dual y limitado, que se concreta en el esquema siguiente:

a) *Primer bloque de aplicación*: incluye a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de los organismos de ella dependientes, esto es, la propia Administración Foral (art. 2 Ley Foral 15/2004) y los organismos autónomos y entidades públicas empresariales de ella dependientes (art. 98 y 100.1 Ley Foral 15/2004). A este primer bloque, referido a la Administración pública en sentido estricto o —como indica la exposición de motivos— a la actividad administrativa, se le aplica de forma plena la LFTGA, esto es, todas las previsiones de transparencia, participación pública y reforma administrativa.

No se mencionan expresamente el Gobierno de Navarra y el Presidente de la Comunidad Foral de Navarra, que son instituciones forales (art. 22 LORAFNA) con regulación propia y separada de la Administración Foral que actúa bajo la dirección del Gobierno de Navarra (18). Pero la propia LFTGA fija previsiones relativas a la ética y la transparencia en la acción de gobierno (título VIII), que se aplican a los miembros del Gobierno de Navarra y los altos cargos de la Administración pública (art. 61, 62, 63 y 66), e incluso contempla el Gobierno en funciones (art. 65).

b) *Segundo bloque de aplicación*: los otros sujetos obligados son las sociedades públicas, fundaciones públicas y las entidades de derecho público vinculadas a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos públicos, y las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos bajo su autoridad. A diferencia del bloque anterior, aquí se incluyen sujetos privados y con un alcance distinto: de un lado, todas las sociedades y fundaciones públicas; y, de otro, las personas privadas que prestan servicios públicos bajo la autoridad de la Administración Foral o sus organismos públicos. La nota común a ambos es la dependencia organizativa o funcional de la Administración Foral, definida conforme al bloque primero.

(18) Así en la LORAFNA aquellas instituciones tienen regulación propia y dentro de la primera se incluye la Administración Foral (art. 28 bis LORAFNA); y, sobre todo, la regulación del Gobierno y de su Presidente se contiene en la Ley Foral 14/2004, desgajándola y separándola de la regulación de la Administración en la Ley Foral 15/2004, que no contempla a aquellas instituciones forales.

Con ello, se trata de cubrir aquellos supuestos de personificaciones instrumentales de la Administración como son las sociedades o fundaciones públicas (arts. 121 y 125 Ley Foral 15/2004) y la externalización de la prestación de servicios públicos a otros sujetos privados, que ejercen actividades tradicional o materialmente públicas. La propia LFTGA contempla la transparencia en la concesión de servicios (art. 18), obligando a los concesionarios a garantizar a los ciudadanos la información que les permita demandar la prestación de unos servicios de calidad y, en su caso, ejercer sus derechos (art. 18.2).

Ahora bien, es dispar el rigor o nivel de intensidad en la aplicación de la LFTGA en los dos bloques. Para la Administración pública en sentido estricto la sujeción es plena; en cambio, para los sujetos de este segundo bloque la aplicación es de menor intensidad o parcial, ya que sólo se les aplican los principios de la LFTGA y están obligados a facilitar información a la Administración de la que dependen para el cumplimiento por ésta de las obligaciones previstas en dicha ley foral (19); lo que supone para ellos limitar la aplicación al derecho a la información, con exclusión del derecho a participar y otras medidas, que vienen referidas a la Administración pública.

Finalmente, se prevé la posibilidad de extender las obligaciones de transparencia a los beneficiarios de subvenciones públicas, autorizando que en las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones públicas que superen los importes que se establezcan reglamentariamente se imponga a los beneficiarios 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 ésta pueda hacerlas públicas (disposición adicional novena). Se trata de un supuesto de publicidad indirecta de información, a través de la Administración.

c) *Instituciones y entes no incluidos*: los dos anteriores bloques no comprenden a otras instituciones forales y a las Administraciones que no sean la Administración Foral u organismos dependientes o vinculados a ella, por lo que las instituciones o entes no comprendidos en tales bloques no están sujetos a la Ley Foral.

En cuanto a las instituciones de Navarra (art. 10 de la LORAFNA), quedan fuera el Parlamento de Navarra y las instituciones de él dependientes, como son la Cámara de Comptos (art. 18 bis LORAFNA) y el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra (art. 18 ter LORAFNA). Esta exclusión, aunque no motivada, puede obedecer a varias razones formales: de un lado, su regulación exige una ley foral de mayoría absoluta y la Ley Foral es una ley foral ordinaria o de mayoría simple; de otro, el enfoque integrador de acceso y reforma

(19) Las personas integrantes de este segundo bloque deben promover los cambios tanto organizativos y estructurales como, en su caso, de su normativa de régimen interno, necesarios para ajustar su actividad de servicio a los principios rectores de la Ley Foral (disposición adicional octava LFTGA).

administrativa lleva a referir la regulación al ámbito administrativo que se trata de transformar; y finalmente, en el respeto a la autonomía del Parlamento. No obstante, la LFTGA pretende irradiar sus objetivos otras instituciones, previendo que las distintas instituciones de la Comunidad Foral de Navarra adopten en su propio ámbito de competencias, en el plazo de un año, medidas de transparencia y participación y colaboración ciudadanas conforme a los principios y previsiones en ella contenidos (disposición adicional cuarta).

Destaca, sobre todo, la no inclusión de las entidades locales de Navarra, que puede venir motivada por el criterio usual de abordar las regulaciones o especialidades locales mediante la reforma de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que es una ley foral de mayoría absoluta. Así se infiere del mandato al Gobierno de Navarra para presentar, en el plazo de un año, al Parlamento de Navarra un proyecto de Ley Foral de reforma de la citada Ley Foral 6/1990, a fin de incorporar a la actividad de las Entidades Locales de Navarra los principios y previsiones de la LFTGA acerca de la transparencia, la participación y colaboración ciudadana y el derecho de los ciudadanos y ciudadanas de acceso a la información pública, con las especialidades que procedan (disposición adicional tercera LFTGA).

d) *Cooperación y coordinación interadministrativas*: no obstante ese ámbito limitado, se ordena a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra establecer con las restantes Administraciones y con las entidades y personas a que se refiere el artículo 2 los mecanismos de colaboración y, en su caso, de coordinación más eficaces para hacer efectivo el ejercicio por la ciudadanía de los derechos reconocidos en esta Ley Foral, con ajuste en tales relaciones a los principios de coordinación, información mutua, cooperación y colaboración (art. 8 LFTGA).

El referido campo de aplicación de la LFTGA es parco y limitado si se contrasta con el contexto jurídico reseñado. Así se observan sensibles diferencias con la noción de «autoridades públicas» del Convenio 205 (art. 1.2), ya que no se explicita al Gobierno y no se incluyen la Administración Local ni los órganos legislativos cuando desempeñen funciones administrativas, así como la referencia a las personas físicas y jurídicas alude al ejercicio de servicios públicos y no al concepto más amplio del ejercicio de función administrativa o responsabilidades públicas. Similares diferencias se aprecian respecto de la definición de autoridades públicas más precisa y amplia en el ámbito ambiental (art. 2.4 Ley 27/2006) (20).

(20) RAZQUIN LIZARRAGA y RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2006: pp. 141-145).

3. Definiciones

La LFTGA fija distintas definiciones o conceptos a los efectos de su adecuada aplicación. Tales definiciones son las siguientes:

a) Ciudadano o ciudadana: es «toda persona que se relaciona con la Administración, 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 las representen» [art. 3.a) LFTGA]. Esta noción se refiere a cualquier persona sin exigencia de ninguna otra cualificación, bien sea de interés o nacionalidad; por lo que no puede confundirse con la condición de persona interesada o interesados (art. 31 de la Ley 30/1992). Por tanto, es una noción amplia que identifica al ciudadano con la persona, tanto individual como jurídica, sin perjuicio de que ésta última, como indica el precepto se relacione con la Administración a través de personas individuales o físicas. De ahí que hubiera sido más conveniente la utilización de otro término más preciso y amplio (público o persona) que cobijase a toda persona, tanto física como jurídica. Ahora bien, la utilización de dicho término parece dejar fuera a las personas jurídico-públicas, respecto de las que ha de estarse a los principios propios de las relaciones interadministrativas: coordinación, información mutua, cooperación y colaboración (a los que se refiere el art. 8 LFTGA).

Por ello, se trata de un concepto universal e indiscriminado: el ciudadano o ciudadana, sujeto activo y titular de los derechos que confiere la LFTGA, es toda persona, física o jurídica, sin exigencia o discriminación alguna; lo que recoge la previsión del Convenio nº 205 y, con una redacción mejorable, la noción del art. 2.1 de la Ley 27/2006.

b) Gobierno Abierto: consiste en la «forma de funcionamiento de la Administración Pública capaz de entablar una permanente conversación con los ciudadanos y ciudadanas con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan, que toma sus decisiones centrándose en sus necesidades y preferencias, que facilita la participación y la colaboración de la ciudadanía en la definición de sus políticas y en el ejercicio de sus funciones, que proporciona información y comunica aquello que decide y hace de forma transparente, que se somete a criterios de calidad y de mejora continua, y que está preparado para rendir cuentas y asumir su responsabilidad ante los ciudadanos y ciudadanas a los que ha de servir» [art. 3.b) LFTGA]. Una definición funcional que engloba los distintos mimbres sobre los que pretende erigirse el nuevo modelo que pretende implantar esta Ley Foral (transparencia, participación, calidad y mejora del servicio a la ciudadanía), por lo que se constituye en objetivo a realizar.

c) Publicidad activa: se entiende como la «obligación de difundir de forma permanente aquella información pública más relevante para garantizar la transparencia de la actividad de la Administración Pública» [art. 3.c) LFTGA]. Con ello se contempla la dimensión activa del acceso a la información integrada por la recogida y divulgación de la información pública relevante a los ciudadanos.

d) Información pública: es «aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, elaborada por la Administración Pública a que se refiere esta Ley Foral o que posean éstas, no teniendo esta consideración la documentación enunciada en el apartado e) del artículo 28 de esta Ley Foral» [art. 3.d) LFTGA]. Esta definición refleja tres características: es una información elaborada o poseída por la Administración, esto es, la aportada a ella por otros sujetos, así como la poseída por otros en su nombre (como explicita el art. 32.2 LFTGA); la forma es universal, pues es indiferente el soporte y forma de expresión; y tiene un amplio objeto, ya que con tal propósito no se utiliza el término documento y no se fija limitación alguna, salvo la exclusión de la información preparatoria o en curso de elaboración.

Esta definición se ajusta en buena medida a la definición de documentos oficiales del Convenio 205, si bien opta —en línea con la Ley 27/2006 en el campo ambiental— por el término información, con los matices siguientes: de un lado, la LFTGA no recoge los términos «toda» y «recibida» de la definición del Convenio, aunque no parece que ello coarte la amplitud de su objeto; y, de otro, no se entiende bien la exclusión en la definición de la información preparatoria, ya que también ella es propiamente información, sin perjuicio de que, dado su estado en elaboración, no exista obligación de suministrarla.

e) Participación y colaboración ciudadanas: consiste en «la intervención e implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos» [art. 3.e) FTGA]. Esta definición utiliza de forma conjunta ambos términos, a fin de propiciar una actitud proactiva de la Administración para que el público se involucre en los asuntos públicos e intervenga en la toma de decisiones públicas (21). Tan amplia definición permite cobijar a la educación para la participación como acción previa tendente a la efectividad de estos derechos.

f) Entidades ciudadanas: son «aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro constituidas de conformidad con el ordenamiento jurídico que persigan fines relacionados con el fomento de la participación y de la colaboración ciudadana, y que figuren inscritas en Registro de Participación y Colaboración Ciudadanas previsto en esta Ley Foral» [art. 3.f) LFTGA]. Este concepto de «entidades ciudadanas» se caracteriza por cuatro notas: se trata de asociaciones u organizaciones sin ánimo lucro; su objeto social ha estar relacionado con fines de participación o colaboración ciudadana; se ciñe al campo de la participación y colaboración; y exige la inscripción en un registro específico. Esta noción, que complementa —y no sustituye— a la de ciudadano, pretende potenciar el asociacionismo y el papel que desempeñan las organizaciones y asociaciones ciudadanas, confiriéndoles una posición reforzada si bien no se traduce en el reconocimiento de derechos específicos (22).

(21) Siguiendo a PEMÁN GAVÍN (2005: p. 45), se plantea una participación pública-colaboración frente a una participación pública-reivindicación.

(22) Cfr. art. 15 de la Ley valenciana 11/2008.

4. Principios y derechos: naturaleza, contenido y régimen

A) Dualidad entre principios y derechos: naturaleza

Como se ha indicado, la LFTGA fija un dispar nivel de intensidad aplicativa para cada uno de los dos bloques de sujetos obligados, ya que mientras que para la Administración Foral y organismos públicos de ella dependientes la aplicación es plena, en cambio a las sociedades y fundaciones públicas y a los sujetos privados que desempeñen servicios públicos se les aplican sólo los principios con la adición de la obligación de suministrar información a las Administraciones obligadas para que puedan cumplir las obligaciones legales. En línea con ello, la LFTGA establece, por un lado, los principios que tienen aplicación general y, de otro, los derechos que han de entenderse referidos a los sujetos obligados, que son directamente la Administración Foral y los organismos autónomos de ella dependientes.

Es dispar la naturaleza de ambos. Los principios se presentan como reglas generales o axiomas que pretenden orientar el desarrollo y aplicación de la LFTGA por todos los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, con un contenido más programático y lábil, sin generar —a diferencia de los derechos— correlativas obligaciones. En cambio, los derechos entrañan situaciones jurídicas activas que se confieren a sus titulares con la correlativa generación de deberes en las Administraciones forales obligadas, y pueden hacerlas valer ante estas Administraciones y los órganos judiciales a través de las garantías o remedios procesales previstos en la propia LFTGA. Ahora bien, se trata de derechos procedimentales y de configuración legal, que no se engarzan con un derecho fundamental ni estatutario.

B) Los principios de actuación del «Gobierno Abierto»

El art. 4 de la LFTGA establece los principios de actuación del Gobierno Abierto, con tres notas: en primer lugar, pese a su alcance general según el art. 2.2, se refieren a la Administración pública; en segundo lugar, tienen carácter específico, por lo que se superponen o añaden («además») a los demás principios aplicables de acuerdo con el ordenamiento jurídico, que en todo caso son de aplicación; y, finalmente, tales principios se califican como esenciales para la efectiva implantación del Gobierno Abierto.

La LFTGA establece un extenso catálogo de principios específicos de actuación del Gobierno Abierto, destacando su propósito integrador y además definitorio de cada uno de ellos. Son los siguientes (art. 4):

a) Principio de orientación a la ciudadanía: implica «la actuación de la Administración ha de estar dirigida a la satisfacción de las necesidades reales de los ciudadanos y ciudadanas, ha de perseguir siempre el interés general y se debe caracterizar por su voluntad de servicio a la sociedad». Ello es reiteración del principio constitucional de actuación de la Administración sirviendo con

objetividad los intereses generales (art. 103.1 CE); y de los principios generales de satisfacción del interés general y servicio a los ciudadanos (art. 3.1 y 2 Ley 30/1992) o consecución del interés general y servicio efectivo y proximidad a los ciudadanos [art. 3.1 y 3.2.g) Ley Foral 15/2004].

b) Principio de transparencia: a cuyo tenor «la Administración ha de introducir la transparencia en todas las actividades que gestiona y en su propia organización, de forma que los ciudadanos y ciudadanas puedan conocer sus decisiones, cómo se adoptan las mismas, cómo se organizan los servicios y quiénes son las personas responsables de sus actuaciones»; lo que es concreción del principio de transparencia del art. 3.5 de la Ley 30/1992 y reiteración del principio de publicidad y transparencia ya fijado en el art. 3.2.h) de la Ley Foral 15/2004.

c) Principio de publicidad activa: recoge la dimensión activa del acceso a la información, comportando el deber de la Administración de proporcionar y difundir constantemente, de una forma veraz y objetiva, la información que obra en su poder y la relativa a su actuación. Nuevamente es escasa la innovación normativa de esta previsión, cuya concreción se realiza más adelante al regularse la transparencia y la publicidad activa.

d) Principio de participación y colaboración ciudadanas: este principio obliga a la Administración Pública en el diseño de sus políticas y en la gestión de sus servicios a garantizar que los ciudadanos y ciudadanas, tanto individual como colectivamente, puedan participar, colaborar e implicarse en los asuntos públicos. Ello es mero corolario del principio general de participación (arts. 3.5 Ley 30/1992).

e) Principio de eficiencia: a cuyo tenor la Administración Pública ha de gestionar con una utilización óptima de los medios de que dispone, de forma que se posibilite la consecución directa de los fines públicos perseguidos. Lo que es reiteración del mismo principio general ya previstos en otras normas (art. 3.2 Ley 30/1992), que ha de referirse tanto a la utilización como a la asignación de los recursos públicos (art. 3.2.b) Ley Foral 15/2004).

f) Principio de economía y celeridad: trata de recoger el criterio de actuación racional y puntual, al prever que la Administración Pública ha de actuar y velar por que la consecución de los fines públicos se alcance con el coste económico más racional y en el menor tiempo posible, reduciendo progresivamente los tiempos de respuesta.

g) Principio de anticipación: se trata de que la Administración Pública diseñe sus políticas y gestionar sus servicios anticipándose a los problemas y demandas de los ciudadanos y ciudadanas; lo que, pese a su aparente novedad, es una concreción de otros principios y más bien un mero criterio programático.

h) Principio de calidad y mejora continua: se prevé que la Administración Pública establezca procesos que permitan evaluar los servicios que presta, detectar sus deficiencias y corregirlas a los efectos de poder prestar unos servicios

públicos de calidad a los ciudadanos y ciudadanas; lo que viene a sintetizar el objeto de la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos.

i) Principio de simplicidad y comprensión: se recoge el principio de simplificación administrativa y de proximidad del lenguaje administrativo al ciudadano, reflejando la finalidad de que la Administración Pública actúe para lograr una disminución progresiva de trámites mediante la instalación de procesos y técnicas que fomenten la utilización de un lenguaje accesible y la eliminación de las cargas administrativas.

j) Principio de calidad normativa: En el ejercicio de la iniciativa normativa, la Administración Pública actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Con ello se reflejan los criterios correspondientes a la mejora regulatoria, ya recogidos en la transposición de la Directiva de servicios.

k) Principio de modernización: se trata de impulsar la administración electrónica mediante el empleo de técnicas informáticas y telemáticas para el desarrollo de su actuación y para la instauración y mejora de la gestión del conocimiento en su propia organización; lo que, en el ámbito foral, recoge la previsión de informatización y simplificación de art. 44.1 de la Ley Foral 15/2004 y sintetiza las previsiones generales de la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

l) Principio de responsabilidad en su gestión: este principio entraña la asunción por la Administración Pública de forma expresa de sus obligaciones ante la ciudadanía y de las responsabilidades derivadas de sus decisiones y actuaciones; lo que viene en verdad a recoger el principio constitucional y general de responsabilidad administrativa (arts. 9.3 y 106 CE; 139 Ley 30/1992; y 76 de la Ley Foral 15/2004).

m) Principio de respeto del código de conducta: a cuyo tenor «la Administración Pública y sus dirigentes respetarán en todo momento el compromiso ético de conducta asumido frente a la ciudadanía a la que han de servir»; lo que se concreta en la ética y transparencia en la acción de gobierno.

n) Principio de accesibilidad: La Administración Pública velará para que, en sus dependencias, en el diseño de sus políticas y en el conjunto de sus actuaciones, el principio de accesibilidad universal sea una realidad; lo que es síntesis de los criterios de accesibilidad ya previstos en otras leyes forales (art. 42.4 de la Ley Foral 11/2007 para la Implantación de la Administración Electrónica; y sobre todo, Ley Foral 5/2010, de 6 de abril, de accesibilidad universal y diseño para todas las personas).

ñ) Principio de neutralidad tecnológica: conforme al cual la Administración Pública apostará en su funcionamiento, por la utilización y promoción de software de código abierto, así como por el uso de estándares abiertos y neutrales

en materia tecnológica e informática, y favorecerá dichas soluciones abiertas, compatibles y reutilizables, en la contratación administrativa de aplicaciones o desarrollos informáticos. Se trata de una reiteración del principio general de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad [art. 4.i) Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos].

Así pues, tales principios son en buena medida una reiteración o concreción de principios generales ya establecidos en otras normas. La LFTGA, más que incorporar nuevos principios, trata de recogerlos de forma conjunta e integral, así como de definir su significado o alcance en aras de la implantación del Gobierno Abierto. Pero su formulación se realiza en términos sintéticos o programáticos, por lo que la novedad es escasa y ha de estarse a su concreción o desarrollo en ella.

C) Derechos

La LFTGA, siguiendo otros precedentes, regula los derechos en materia de información y participación pública en aras de su efectividad, fijando sus elementos integrantes, como son los sujetos activo (cualquier ciudadano o ciudadana, toda persona) y pasivo (Administración pública) y su contenido o haz de facultades. La titularidad corresponde a todos y, en cambio, el deber se limita a la Administración, pues tales derechos lo son en sus relaciones con la Administración (art. 5, inciso inicial).

El contenido o haz de facultades se concreta respecto de cada uno de tales derechos, extrayendo los aspectos esenciales de su regulación legal, que son los siguientes:

a) En relación con la información pública: acceder a la información pública que la Administración Pública, en cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley Foral, ponga a disposición de la ciudadanía; a obtener, previa solicitud, la información pública que obre en poder de la Administración Pública, sin que para ello esté obligado a declarar un interés determinado, y sin más limitaciones que las contempladas en esta Ley Foral; a ser informado de los derechos que les otorga esta Ley Foral y a ser asesorado para su correcto ejercicio; a ser asistido en su búsqueda de información; a recibir la información que solicite, dentro de los plazos máximos establecidos en esta Ley Foral; a recibir la información pública solicitada en la forma o formato elegidos, en los términos previstos en esta Ley Foral; a conocer los motivos por los cuales no se le facilita la información, total o parcialmente, y también aquéllos por los cuales no se le facilita dicha información en la forma o formato solicitados; y a conocer el listado de las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la obtención de la información solicitada, así como las causas de exención (art. 4.1).

A diferencia de las previsiones en el campo ambiental (art. 1.2 Ley 27/2006), la LFTGA configura la publicidad activa como un derecho [art. 4.1.a)], si bien en cuanto acceso a la divulgación de la información por los ciudadanos.

b) En relación con la participación pública: se extractan las garantías mínimas y algunos ámbitos de aplicación del derecho, que son los siguientes: a ser informado y asesorado sobre los distintos instrumentos de participación y colaboración ciudadanas; a participar de manera real y efectiva en la elaboración, modificación y revisión de aquellos planes y programas a que se refiere esta Ley Foral; a acceder con antelación suficiente a la información relevante relativa a los referidos planes y programas; a formular alegaciones y observaciones en los trámites de exposición pública que se abran para ello y antes de que se adopte la decisión sobre los mencionados planes, programas o disposiciones de carácter general, y a que sean tenidas debidamente en cuenta por el órgano administrativo competente; a que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que ha participado y se le informe de los motivos y consideraciones en los que se basa la decisión adoptada, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública; y a participar de manera efectiva y real, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable, en los procedimientos administrativos en que así se determine (art. 5.2).

Así pues, la LFGA parece configurar un régimen general fijado por ella y referido a los planes y programas y en menor medida a las disposiciones generales, con remisión en otros supuestos a los regímenes específicos establecidos en la legislación aplicable.

c) En relación con la defensa de sus derechos: a recurrir los actos y omisiones que contravengan los derechos que esta Ley Foral les reconoce en materia de información y participación pública; a interponer la queja a que se refiere el artículo 69 en tutela de sus derechos, en los términos prevenidos en dicho precepto, y a ser informado de las decisiones que adopte la Administración Pública como consecuencia de los procedimientos que los ciudadanos y ciudadanas promuevan en tutela de su derecho de acceso a la información pública.

Es claro el parangón de este esquema con el art. 3 (Derechos ambientales) de la Ley 27/2006. Los derechos reconocidos son un extracto de los aspectos esenciales de la propia LFTGA, con el aditamento de derechos reconocidos en la legislación general (art. 35 Ley 30/1992).

En todo caso, el régimen de estos derechos es el establecido en la LFTGA, pues se reconocen «de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral» (inciso final del primer párrafo del art. 5); sin perjuicio del respeto de las regulaciones especiales del derecho de acceso a información establecidas en determinadas leyes sectoriales (disposición adicional séptima LFTGA) y de la concreción de los elementos comunes de la participación pública la legislación sectorial [art. 5.2.f)]. Finalmente, aunque no se especifica tales derechos han de ejercerse de acuerdo con el art. 7 del Código civil, esto es, conforme a la buena fe y sin abuso de derecho.

III. LA TRANSPARENCIA: PUBLICIDAD ACTIVA

1. Previsiones generales sobre la transparencia

La transparencia, que es esencial para la democracia (23), supone una apertura informativa de las autoridades públicas de forma que la información fluya de forma ágil, constante y accesible a la ciudadanía. Un amplio acceso a la información pública por los ciudadanos es indispensable para el ejercicio con conocimiento de causa de los derechos participativos, constituye un instrumento para un eficaz control de la legalidad del ejercicio del poder público por la ciudadanía y, en fin, representa un factor vital para la concienciación o sensibilización social en los asuntos públicos. El derecho a saber o acceso a la información se articula tanto mediante la divulgación de la información por la Administración como a solicitud de los ciudadanos.

De ahí que la LFTGA comience por el acceso a la información, fijando unas previsiones generales en relación con la transparencia, en orden a su implantación y límites. Se trata de invertir la posición de la Administración de pasiva a activa, colando en primer término la publicidad activa y mediante la asistencia al ciudadano en el acceso a la información. La difusión de información pública desde la Administración permite materializar el derecho a conocer de los ciudadanos y puede hacer innecesaria la solicitud de información.

La adecuada implantación del derecho a saber requiere de instrumentos procedimentales y organizativos que favorezcan la gestión de la información y faciliten su divulgación o accesibilidad a los ciudadanos, que tienen derecho a acceder a la información pública y a ser asistidos en su búsqueda de información. A tal fin, la LFTGA fija dos instrumentos: en primer lugar, prevé la implantación de un sistema integral de información o gestión del conocimiento, que integrará los diferentes canales para proporcionar la información pública de forma que resulte garantizado el acceso de todos los ciudadanos a la misma, con independencia de su lugar de residencia, de su formación, de sus recursos, de sus circunstancias personales o de su condición o situación social, y garantizará tanto el acceso a la información pública en aras de promover la participación y colaboración ciudadana, como el acceso a la gestión del conocimiento en el ámbito interno a fin de promover la eficiencia en la acción pública. Este sistema contará con un depósito o repositorio centralizado de los datos y documentos necesarios para asegurar las obligaciones de información pública, que se integrará y se articulará en el sistema archivístico existente de conformidad con la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos (art. 9 LFTGA).

(23) La STJCE (Gran Sala) de 1 de julio de 2008 (C-39/05 P y C-52/05 P, Reino de Suecia y Turco/Consejo), declara: «La transparencia a este respecto contribuye a reforzar la democracia al permitir que los ciudadanos controlen toda la información que ha constituido el fundamento de un acto legislativo. En efecto, la posibilidad de que los ciudadanos conozcan los fundamentos de la actividad legislativa es una condición del ejercicio efectivo, por aquéllos, de sus derechos democráticos» (apartado 46).

En segundo lugar, en aras de la efectividad, se ordena a la Administración designar las unidades responsables de la información pública, que serán las encargadas, en coordinación con el sistema archivístico existente y, en particular, con el archivo digital, de la tramitación, en tiempo y forma, de las obligaciones establecidas en la Ley Foral (art. 10 LFTGA).

Por otra parte, la LFTGA configura la transparencia como un principio general, fijando una reserva de ley para cualquier excepción o limitación, así como su aplicación estricta o restrictiva (art. 11.2). Por tanto, el acceso a la información no es absoluto, sino que está sujeto a determinados límites. La LFTGA remite al régimen en ella establecido y a las condiciones y límites fijados por la legislación foral, estatal o comunitaria que sean de aplicación (art. 11.1); lo que puede conllevar una reducción de la amplitud postulada por la propia LFTGA. En tal sentido, son de aplicación a la publicidad activa las limitaciones del derecho de acceso a la información pública (art. 23.5).

2. Publicidad activa

La transparencia exige que la Administración se convierta en prestadora de información pública para facilitar al ciudadano un conocimiento, implicación, control y colaboración responsable en los asuntos públicos. Por ello, la LFTGA regula primeramente la publicidad activa, fijando unas obligaciones específicas y el contenido de la información que ha de hacerse pública; y al tiempo aborda la reutilización de la información pública y sus condiciones. Para la efectividad y utilidad de la difusión de información pública son imprescindibles el uso de las nuevas tecnologías y la calidad de la información.

La LFTGA, en claro paralelismo con el sistema de la Ley 27/2006 (cfr. arts. 6 y 7), trata de plasmar la importancia y las condiciones mínimas de la publicidad activa, en aras de la efectividad de la transparencia, mediante la fijación de unas obligaciones específicas y del contenido de la información a divulgar.

Tales obligaciones pueden agruparse del modo siguiente (art. 12 LFTGA):

- 1) La calidad de la información, con la exigencia de que sea veraz, objetiva y actualizada y se refiere a temas considerados de mayor importancia en aras de la transparencia y la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos;
- 2) La adecuada difusión que ha de realizarse de forma constante, paulatina y sistemática con una organización y actualización de la información utilizando para ello las nuevas tecnologías y su disposición a través de datos bases de datos electrónicas de fácil acceso a los ciudadanos y ciudadanas a través de redes públicas de telecomunicaciones;
- 3) La facilitación de la comprensión de la propia LFTGA mediante la creación y mantenimiento de un catálogo de normas y resoluciones administrativas y judiciales sobre aspectos claves para la interpretación y aplicación de esta Ley Foral, que sea público y accesible para todos de la manera más amplia y sistemática posible;
- 5) Crear y mantener medios de consulta de la información solicitada; y
- 5) La creación de un inventario de

información pública que obre en poder de la Administración Pública, con indicaciones claras de dónde puede encontrarse dicha información.

La LFTGA fija el contenido mínimo de la información de difusión obligada (art. 13), reiterando que la obligación de que la divulgación se realice de forma accesible, clara, objetiva y actualizada. La información que ha de hacerse pública es la siguiente: 1) La organización administrativa, con indicación de su estructura, funciones, sede de sus órganos y distintos medios de contacto, identificación de sus responsables y plantilla orgánica con la relación de puestos de trabajo, lo que es extensible a las sociedades públicas y fundaciones públicas; 2) Las retribuciones, actividades y bienes de los miembros del Gobierno de Navarra y altos cargos de la Administración Pública, así como las cesantías percibidas cuando dejen de desempeñar sus cargos; 3) La identificación de los miembros de los órganos de representación del personal y el número de liberados sindicales existentes en los distintos Departamentos y organismos públicos, identificando la organización sindical a la que pertenecen, así como los costes que estas liberaciones generan para los Departamentos y Organismos Públicos correspondientes. Asimismo se dará información sobre el número de horas sindicales utilizadas; 3) El inventario actualizado de los procedimientos administrativos, con indicación de los que están disponibles en formato electrónico, así como la sede de los registros en los que pueden presentarse escritos y comunicaciones; 4) El catálogo general de los servicios que presta y las cartas de servicios elaboradas, así como el procedimiento para presentar quejas sobre el funcionamiento de los mismos; 5) Los Presupuestos y las Cuentas Generales, con descripciones sobre su contenido y datos sobre su ejecución; 6) La normativa vigente de la Comunidad Foral de Navarra y la información sobre su evaluación posterior; 7) La información sobre las directrices, instrucciones, circulares y respuestas que tengan mayor incidencia en la interpretación o aplicación de la normativa foral que se considere de mayor relevancia para la ciudadanía; 8) La relación de los procedimientos de elaboración normativa que estén en curso, indicando su objeto y estado de tramitación, así como la motivación de su necesidad durante el trámite de audiencia o información pública, siempre que se considere que afectan a los derechos e intereses de los ciudadanos y ciudadanas o a materias de especial repercusión y trascendencia; 9) La información sobre los planes, en particular, los adoptados en cumplimiento de lo previsto en una disposición normativa; 10) La información sobre convenios de colaboración, contratos, concesiones y subvenciones en los términos recogidos en esta Ley Foral y en la normativa específica que los regula; 11) La información sobre los programas anuales y plurianuales que se vayan a acometer; 12) El planeamiento urbanístico, la ordenación del territorio y la ejecución de la obra pública en los términos recogidos en esta Ley Foral y en la demás normativa que los regula; 13) La información geográfica, económica y estadística de elaboración propia cuya difusión sea más relevante, facilitando las fuentes, notas metodológicas y modelos utilizados; 14) La información sobre el resultado de las evaluaciones de la calidad de los servicios públicos, así como de la incidencia

social de las políticas públicas; 15) Las autorizaciones administrativas, licencias, declaraciones responsables, y cualesquiera actos administrativos que permitan el ejercicio de funciones o actividades que incidan directamente en la gestión del dominio público o en la prestación de servicios públicos o que por otros motivos tengan especial relevancia; 16) Los acuerdos del Gobierno de Navarra referidos a la creación o funcionamiento de sociedades públicas, fundaciones públicas y entidades de derecho público vinculadas a la Administración Pública; 17) Las listas de contratación temporal de personal y las listas que se creen en los procesos de formación y/o promoción, con el fin de que permitan a cada aspirante conocer el puesto que ocupa en cada momento; 18) Las resoluciones administrativas y judiciales, indicando en su caso si agotan la vía administrativa y si son firmes, que puedan tener relevancia pública o que sienten criterios de actuación para la Administración Pública, que serán objeto de información pública, una vez que de ellas hayan sido suprimidos los datos personales; 19) Los extractos de los acuerdos de los órganos colegiados y las resoluciones de los órganos unipersonales que por la actividad que tienen atribuida se considere que pueden recoger información relevante para el conjunto de la ciudadanía, que se extiende a la actividad desarrollada por los distintos órganos en orden a la preparación y a la propia celebración de las sesiones del Gobierno de Navarra; 20) La información que sea solicitada con mayor frecuencia; 21) La información medioambiental que ha de hacerse pública de conformidad con la normativa vigente y, en general, toda aquella información cuya publicidad venga impuesta por otras normas; 22) El gasto público realizado en campañas de publicidad institucional; 23) La información general sobre las retribuciones totales percibidas por los empleados públicos articulada por tramos de retribuciones, niveles retributivos y puestos de trabajo; y 24) Cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía.

Este largo catálogo de informaciones que han de ser objeto de difusión no es novedoso en muchos casos, pues viene a reiterar exigencias de publicidad ya fijadas en otras normas (planificación y programación, planeamiento, inventario de procedimientos, retribuciones, elaboración de disposiciones, presupuestos, cuentas, información ambiental, autorizaciones). No obstante, se trata de una relación amplia y abierta, en la que es destacable la inclusión de información económica con carácter más detallado (ejecución presupuestaria, coste de publicidad institucional).

Finalmente, la LFTGA contempla la reutilización de la información pública (arts. 14 y 15) en línea con su regulación en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, con el propósito —a decir de la exposición de motivos— de favorecer la iniciativa privada y su aprovechamiento.

3. La transparencia en la gestión administrativa

La transparencia en la gestión administrativa es una necesidad, que debe comprender también los aspectos económicos y financieros (24), especialmente en la actual situación de grave crisis económica. En razón de su propósito integral, la LFTGA contempla la transparencia en la gestión administrativa, imponiendo a la Administración pública la obligación de mantener a disposición permanente de los ciudadanos y ciudadanas la información más relevante de sus ámbitos básicos de actuación, como son, entre otros, los relativos a contratos públicos, concesiones de servicios públicos, convenios de colaboración, subvenciones, y ordenación del territorio y urbanismo (art. 16).

Esta obligación general se concreta para cada uno de estos ámbitos, pero con escasa novedad, ya que viene a remitirse a la regulación contenida en la correspondiente ley reguladora. En cuanto a la contratación pública remite al Portal de Contratación de Navarra (Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos) que se pretende sea también un instrumento de información, con la novedad de prever la creación de una base de datos de libre acceso en la que se recogerá información de forma actualizada de los contratos con las empresas, lo que va más allá de la obligación de publicidad recogida en la citada Ley Foral (art. 17). Respecto de la concesión de servicios también remite al Portal de Contratación de Navarra, recogiendo —en línea con el art. 2.2— la obligación de los prestadores de servicios públicos de asegurar a los ciudadanos la información que les permita demandar la prestación de unos servicios de calidad y, en su caso, ejercitar sus derechos, que se indicarán en los pliegos de acuerdo con el mínimo que la propia LFTGA indica sin incorporar realmente novedad sobre las condiciones de tales concesionarios derivadas de la legislación de contratos públicos. En materia de convenios no se introduce novedad pues la información se articulará a través del existente Registro de Convenios y Acuerdos, con la fijación de un contenido informacional que responde al contenido natural de los convenios (art. 19). Asimismo se prevé la transparencia en la actividad subvencional, recogiendo en la práctica las exigencias de publicidad ya fijadas en la Ley Foral de Subvenciones (art. 20). Y finalmente, se recoge también, en línea con la legislación foral sectorial, la transparencia en materia de ordenación del territorio (art. 21) (25).

Así pues, la previsión de la transparencia en la gestión es escasamente innovadora, pues recoge, con algún mínimo añadido, obligaciones de publicidad o información ya establecidas en la legislación foral sectorial. Ello responde a la vocación integradora de la LFTGA que quiere incluir en su seno una visión global de las obligaciones de transparencia, en aras de la amplitud y generalidad de la publicidad activa.

(24) Como han destacado BAREA (2004: pp. 13-24) y ZAPICO GOÑI (2010: pp. 239-272).

(25) En cambio, no parece haberse tenido en cuenta la legislación estatal, que fija un mayor alcance informativo con el propósito de combatir la corrupción (arts. 11, 15.5 y disp. adic. 9ª TRLS de 2008; ésta última modifica la LBRL añadiendo el art. 70 ter).

IV. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1. Aspectos generales: regímenes y elementos

El Título III de la LFTGA regula el derecho de acceso a la información pública previa solicitud, esto es, la dimensión pasiva del acceso que requiere la previa petición por el ciudadano.

La LFTGA fija el régimen general de este derecho, que resulta excepcionado por las regulaciones especiales en materias tributaria y sanitaria y las fijadas por una norma legal (disposición adicional séptima, apartado 1). El carácter general del régimen propio de la LFTGA motiva su aplicación supletoria, en lo no previsto en las respectivas normativas específicas, a la información ambiental, a la relativa a la ordenación del territorio y urbanismo, y a la obrante en archivos históricos de titularidad pública, así como a cualquier otro supuesto en que por normativa foral se reconozca a los ciudadanos y ciudadanas, sin necesidad de motivación, un derecho de acceso a cualquier información de carácter público que obre en poder de las Administraciones Públicas (disposición adicional séptima, apartado 2). Así pues, el régimen general del acceso a la información de la LFTGA —que seguidamente se estudiará— se aplica a la actividad administrativa en general, salvo en aquellos ámbitos o sectores en los que exista una regulación legal específica, lo que deja fuera relevantes campos sectoriales.

El derecho de acceso a la información es al tiempo un derecho de los ciudadanos y un deber para las autoridades públicas que deben suministrar la información solicitada. Esta modalidad se configura, según se ha indicado, como un derecho en sentido estricto. Y así se reitera al inicio de su concreta regulación, al disponer que cualquier ciudadano o ciudadana, bien a título individual o bien en nombre de organizaciones legalmente constituidas, tiene derecho a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, sin más limitaciones que las contempladas en esta Ley Foral (art. 22.1).

Por tanto, el titular del derecho es cualquier persona física o jurídica y los obligados son las autoridades públicas señaladas en el art. 2 de la LFTGA, esto es, la Administración Foral y los organismos públicos de ella dependientes, así como las sociedades y fundaciones públicas y los sujetos privados que prestan servicios públicos bajo la dependencia de los primeros. Comprende, por tanto, tanto al primer como al segundo bloque de autoridades públicas, si bien para el segundo puede articularse un suministro indirecto pues la obligación principal se sitúa en la autoridad del primer bloque a la que están vinculados (cfr. arts. 2.2 y 26.2).

El contenido del derecho, según la definición ya examinada, se refiere a la información pública en poder de los sujetos obligados a suministrarla, que tiene carácter amplio y forma universal, y no se confunde con el documento.

2. Limitaciones

El derecho de acceso a la información pública no es un derecho absoluto, sino que admite limitaciones o excepciones en los que puede denegarse la información solicitada. Dado que la regla general es el acceso, tales limitaciones están sometidas a las siguientes notas comunes:

a) Carácter legal: el catálogo de limitaciones fijado en el art. 23.1 no tiene carácter tasado o cerrado, pues se prevé la aplicación de otras excepciones con exigencia de previsión en una norma con rango legal [art. 23.1.m) y l)]. Solo serán de aplicación durante el período de tiempo determinado por las leyes o en tanto se mantenga la razón que las justifique (art. 23.4).

b) Interpretación y aplicación proporcionada y restrictiva: las limitaciones deben ser proporcionadas atendiendo a su objeto y su finalidad de protección y, en todo caso, deberán interpretarse de manera restrictiva y justificada (art. 23.2).

c) Exigencia de perjuicio y ponderación caso por caso: el derecho de acceso a la información pública solo puede ser limitado o denegado cuando de la divulgación de la información pueda resultar un perjuicio (inciso inicial art. 23.1) y las excepciones sólo se aplicarán a menos que un interés público superior justifique la divulgación de la información, por deberá llevarse a cabo caso por caso una ponderación de ambos bienes jurídicos. En particular, tales limitaciones deberán ponderarse con el derecho a la libertad de información veraz de los medios de comunicación, protegiendo la identidad de los afectados y, en especial, de los menores de edad (art. 23.2). Habrá, por tanto, de atenderse al principio de proporcionalidad (26).

d) Ineficacia frente al afectado personalmente: las limitaciones no podrán ser alegadas por la Administración Pública para impedir el acceso del ciudadano o ciudadana a los documentos e informaciones que le puedan afectar de un modo personal, particular y directo, y, en concreto, si dicha afección se refiere a sus derechos e intereses legítimos (art. 23.3). Es, por ello, dispar la posición del público y de las personas interesadas (cfr. art. 31 Ley 30/1992), teniendo éstas una posición más fuerte en razón de los derechos que les confiere la legislación de procedimiento administrativo.

e) Exigencia de motivación en caso de denegación total o parcial.

La LFTGA establece una única lista de limitaciones, pues las de carácter procedimental se configuran, siguiendo el Convenio 205, como supuestos de inadmisión. Las excepciones se justifican en la preservación de otros bienes o intereses protegidos que pueden sufrir perjuicio a consecuencia de la divulgación, por lo que entran en juego cuando pueda causarse daño en los siguientes casos

(26) GUICHOT REINA (2009: p. 218) y TRONCOSO REIGADA (2008: p. 61) aluden a este principio de proporcionalidad respecto de los datos personales.

(art. 23.1): a) La seguridad pública; b) La confidencialidad o el secreto de los procedimientos tramitados por la Administración Pública, si tal confidencialidad o secreto está prevista en una norma con rango de ley; c) La prevención, investigación o sanción de las infracciones penales, administrativas o disciplinarias; d) La integridad de las causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y tutela judicial efectiva, debiendo en tales casos identificarse el órgano judicial ante el que se tramita; e) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; f) los derechos constitucionales a la intimidad personal o familiar, a la seguridad personal, a la propia imagen, al honor, al secreto de las comunicaciones, a la libertad ideológica o religiosa, a la afiliación, a la presunción de inocencia, al secreto profesional y, en general, a los derechos fundamentales que reconoce y ampara la Constitución Española; g) la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, cuando dicha confidencialidad esté prevista en una norma con rango de ley o en la normativa comunitaria, a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal; h) los derechos de propiedad intelectual e industrial, con excepción de los supuestos en los que el titular haya consentido en su divulgación; i) La protección de los datos de carácter personal, siempre que la persona interesada a quien conciernan no haya consentido en su tratamiento o revelación. En todo caso, se estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección de los Datos de Carácter Personal; j) Los derechos de los menores de edad; k) Los intereses particulares legítimos; l) La protección del medio ambiente o del patrimonio histórico o cultural, de conformidad con lo previsto en sus leyes reguladoras; m) Toda aquella información protegida por normas con rango de ley.

La relevancia de la protección de los datos personales lleva a su consideración específica (art. 24 LFTGA), fijando unas reglas para armonizarla con el derecho de acceso (27). La resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contenga datos personales del propio solicitante se sujeta a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales (art. 24.1). En cuanto a las solicitudes acceso a datos personales se distingue según se trate o no de datos íntimos o que afecten a la vida privada de terceros, considerándose, en todo caso, como íntimos los datos referidos a la ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud y sexualidad: si se trata de datos íntimos se denegarán salvo que se cuenta con el consentimiento acreditado del afectado

(27) Se trata de una de las limitaciones más complejas y polémicas. Aunque referida al ámbito comunitario, es digna de mención la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 29 de junio de 2010 (C-28/08 P), que revoca la Sentencia del Tribunal Primera Instancia de 8 de noviembre de 2007 (T-194/04, Bavarian Lager/Comisión). Sobre este límite, véanse, entre otros, GARCÍA MACHO (2008: pp. 989-1002); GUICHOT REINA (2009: pp. 214-220), quien señala unas directrices para la aplicación integrada de la normativa sobre el derecho de acceso y sobre protección de datos; y TRONCOSO REIGADA (2008: pp. 23-188).

o lo autorice una norma legal y, en cambio, si no son datos íntimos ni afectan a la vida privada se suministrará la información cuando esté directamente vinculada con la organización, funcionamiento y actividad pública del órgano o entidad al que se solicite, salvo cuando concurran circunstancias especiales en el caso concreto que hagan prevalecer la protección de los datos personales sobre el interés público en la divulgación de la información (art. 24.2 y 3). Finalmente, la protección de los datos personales prevalecerá sobre el derecho de acceso a la información pública cuando el órgano competente para resolver considere que hay un conflicto de derechos en el que debe preservarse el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen (art. 24.4).

La regla general del acceso y el carácter estricto de las limitaciones exige la disociación de la información cuando sea posible, a fin de suministrarla de forma parcial, omitiendo la información afectada por la limitación, salvo que de ello resulte una información distorsionada, equívoca o carente de sentido (art. 25.1), advirtiendo del carácter parcial de tal suministro y asegurando la reserva de la información afectada por las excepciones (art. 25.3). Cuando la información contenga datos personales de terceros, se concederá el acceso si se garantiza de forma efectiva el carácter anónimo de la información, sin menoscabo del principio de transparencia (art. 25.2).

La lista de limitaciones de la LFTGA sigue al Convenio 205 pero con algunas diferencias: carece de carácter tasado o cerrado y no reproduce las excepciones de éste, pues incorpora matices y nuevos supuestos. Así la confidencialidad o secreto de los procedimientos prevenida legalmente [art. 23.1.b) LFTGA] frente a las deliberaciones [art. 3.1.k) Convenio 205]; los derechos de los menores de edad [art. 23.1.i) LFTGA]; la protección del patrimonio histórico o cultural [art. 23.1.l) LFTGA] que se adiciona al medio ambiente [art. 3.1.j) Convenio 205]; y se recoge de forma separada de la privacidad la excepción referida a «los intereses particulares legítimos» [art. 23.1.k) LFTGA], noción notablemente abierta e indeterminada.

3. Procedimiento

El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública ha de ser sencillo, rápido y gratuito, con las mínimas e imprescindibles exigencias formales en aras de la efectividad del derecho, materializando los principios señalados en el art. 4 de la LFTGA y sobre todo los derechos reconocidos respecto del acceso (art. 5.1 LFTGA), entre ellos, la asistencia en la búsqueda de información [art. 5.1.d)].

La LFTGA fija un procedimiento para la tramitación de las solicitudes de información pública, que recoge los criterios de antiformalismo y agilidad y se articula en las fases siguientes:

a) *Inicio mediante solicitud de información* (art. 26): el procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud de información, que puede formular

cualquier persona y debe dirigirse a la unidad orgánica o entidad en cuyo poder se encuentre la información.

La solicitud puede realizarse a través de cualquier medio, incluidos los electrónicos, que permita la constancia de los datos que ha de incluir, que son los siguientes: la identidad del solicitante; la indicación precisa de la información que se solicita, sin que sea requisito indispensable identificar un documento o expediente concreto; en su caso, la forma o formato preferido de acceso a la información solicitada; y una dirección de contacto válida a la cual puedan dirigirse las comunicaciones a propósito de la solicitud (art. 26.3). No puede exigirse motivar la petición, si bien pueden incluirse las razones que la justifican de forma voluntaria (arts. 22.2 y 26.4). Rige, por tanto, un criterio antiformalista, sin que sean de aplicación las exigencias fijadas para las solicitudes en la Ley 30/1992, si bien no podrán ser anónimas.

En el caso de que la solicitud de información fuese imprecisa se requerirá al solicitante su concreción en el plazo de diez días hábiles, con suspensión del plazo para resolver y teniéndole por desistido si no subsana tal deficiencia; para ello se le prestará la asistencia lo antes posible (art. 27.1). La resolución teniéndole por desistido y de archivo de la solicitud se notificará al solicitante, quien podrá formular nueva solicitud concretando su petición o la información solicitada (art. 27.2).

b) *Inadmisión*: las solicitudes de información pueden ser inadmitidas por las causas siguientes:

- Cuando se refieran a información excluida del derecho de acceso. En concreto, quedarán excluidas, entre otras posibles, las consultas jurídicas o las peticiones de informes o dictámenes.
- Cuando se refieran a información que no obre en poder de la entidad a la que se dirijan; si bien con la obligación, cuando se conoce la entidad que posea la información, de remitir la solicitud a ésta, que vendrá obligada a tramitarla, dándose cuenta de esa remisión al solicitante. Y si no es posible tal remisión, por pertenecer a la Administración local o a la estatal o a otra distinta de la Administración de la Comunidad Foral, se informará directamente al solicitante sobre la Administración a la que, según su conocimiento, ha de dirigirse para solicitar dicha información, indicando la dirección a la que puede hacerse llegar la solicitud, a efectos informativos.
- Las solicitudes consideradas abusivas por su carácter manifiestamente irrazonable o repetitivo.
- Las solicitudes formuladas de manera excesivamente general, si bien requiriendo previamente su subsanación con la asistencia para su concreción.
- Las referidas a documentación preparatoria, material en curso de elaboración o documentos o datos inconclusos y que no formen parte del

expediente administrativo, entendiéndose por datos inconclusos aquéllos sobre los que la Administración Pública esté todavía trabajando internamente y no se haya emitido ningún dictamen, informe o aprobación. Si la denegación se basa en este motivo, el órgano competente para resolver deberá mencionar en la denegación la unidad que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración.

- Las solicitudes relativas a comunicaciones internas que carezcan de relevancia pública o interés público.

La posibilidad de inadmisión, que sigue al Convenio nº 205, entraña una denegación, por lo que deben serle aplicadas las exigencias de ésta.

c) *Intervención de terceros* (art. 29): cuando las solicitudes se refieran a información que afecte a derechos o intereses de terceros contemplados en las limitaciones fijadas, se dará audiencia a éstos por plazo de quince días para formular alegaciones, siempre que pudieran ser determinantes del sentido de la resolución. La apertura de este trámite suspende el plazo para resolver. La falta de respuesta del tercero se considera como disconformidad con la revelación de la información. En todo caso, corresponde al órgano competente, teniendo en cuenta las alegaciones y la regulación legal, resolver lo procedente.

d) *Plazos para resolver y sentido del silencio* (art. 30): en razón del principio de celeridad, es vital la rapidez del suministro de la información en un plazo breve. La LFTGA, siguiendo el modelo de la Ley 27/2006, dispone que la información se suministrará o se comunicarán las razones para denegarla en el plazo más breve posible, fijando supletoriamente unos plazos máximos, pues son de aplicación los fijados en las regulaciones legales específicas, que son los siguientes: con carácter general, un plazo máximo de quince días desde la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para resolverla y, cuando en razón del volumen o complejidad de la información no sea posible el suministro en el plazo anterior, un plazo de treinta días, debiendo informar al solicitante, dentro del plazo máximo de diez días, de las razones que justifican la emisión de la resolución en dicho plazo (art. 30.1).

Se trata, por tanto, de plazos muy breves (28), a computar desde la entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para resolver —y no en otro registro administrativo—, y referidos a la resolución y no al suministro, si bien éste normalmente irá unido a aquélla (art. 31.5). Al tiempo, se prevé la suspensión automática del plazo en caso de solicitudes imprecisas (art. 27.1) y de intervención de terceros (art. 29.2).

En caso de silencio administrativo la regla general es el silencio positivo: la falta de resolución expresa en plazo implica la estimación por silencio; pero

(28) Se reducen a la mitad los fijados para el acceso a la información medioambiental [art. 10.2.c) Ley 27/2006].

esa regla se excepciona respecto de la información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente impuesta en una norma con rango de ley (art. 30.2). Además, se impone en caso de silencio positivo la obligación de dictar posterior resolución expresa reconociendo el derecho, lo que tiene el efecto positivo de hacer practicable el suministro y al tiempo la consecuencia negativa de posibilitar una reconsideración pues alude al reconocimiento total o parcial del derecho (art. 30.3).

e) *Resolución*: la competencia para resolver las solicitudes de información corresponde en el ámbito de la Administración Pública a los superiores jerárquicos de las unidades en cuyo poder se encuentre la misma, siempre que tengan atribuidas competencias resolutorias de conformidad con las distintas normas reguladoras de las estructuras orgánicas (art. 26.1). En el caso de los sujetos del segundo bloque se permite a la Administración reservarse la facultad de resolver las solicitudes de información pública, lo que dará lugar a un suministro indirecto de la información; en cuyo caso especificará los órganos departamentales competentes para resolver (art. 26.2).

La resolución se formalizará por escrito y se notificará al solicitante y, en su caso, al tercero afectado. Cuando sea estimatoria, total o parcialmente, de la solicitud, indicará la forma o formato de la información, y, cuando proceda, el plazo y las circunstancias del acceso, que deberán garantizar la efectividad del derecho y la integridad de la información en el menor plazo posible (art. 31.1).

Se impone la obligación de motivar para las resoluciones que denieguen en todo o en parte el acceso, las estimatorias si ha habido intervención de un tercero afectado y las que prevean una forma o formato de acceso distinto al solicitado; si bien cuando la mera indicación de la existencia o no de la información pueda incurrir en alguna de las limitaciones al derecho de acceso, se hará constar dicha circunstancia (art. 31.2). En caso de que la negativa a facilitar la información esté fundada en la existencia de derechos de propiedad intelectual o industrial de terceros, se incluirá la referencia a la persona física o jurídica titular de los derechos cuando ésta sea conocida o, alternativamente, al cedente del que se haya obtenido la información solicitada (art. 31.3).

La resolución indicará siempre los recursos administrativos que procedan contra ella, y en su caso, el recurso contencioso-administrativo procedente (art. 31.4).

f) *Ejecución o suministro de la información*: la regla general es la ejecución inmediata, pues siempre que las características de la información solicitada lo permitan se acompañará conjuntamente a la notificación de la resolución (art. 31.5). No obstante, la ejecución se demora con la consiguiente suspensión del suministro de la información en los casos de intervención disconforme de un tercero afectado, en los que el acceso se hará efectivo una vez aquella sea firme, por haber transcurrido los plazos de recursos sin que éstos hayan sido interpuestos por el tercero afectado; condición suspensiva que se hará constar

expresamente en la resolución (art. 31.1 párrafo segundo). Por tanto, en caso de recurso por un tercero afectado habrá de esperarse a su finalización del procedimiento o proceso por resolución firme.

g) *Forma o formato de la información* (art. 32): la información se suministrará en la forma o formato solicitado, con varias excepciones: la primera, cuando la información ya haya sido difundida previamente en otra forma o formato y el solicitante pueda acceder a ella fácilmente, comunicándose al solicitante dónde y cómo puede acceder a dicha información o, en su caso, en el formato disponible; la segunda cuando el órgano competente considere de forma razonable y razonada suministrar la información en otra forma o formato, como son los casos en el que el acceso «in situ» pueda ocasionar la pérdida o deterioro del soporte original, no sea posible la copia en un formato determinado debido a la inexistencia de equipos técnicos disponibles, o cuando la modalidad de acceso solicitada pueda afectar al derecho de propiedad intelectual; y la tercera, cuando otra forma sea más sencilla o económica para el erario público. Este cambio en la forma deberá comunicarse al solicitante en la resolución en que se reconozca el derecho de acceso.

En aras de la mejor practicabilidad del derecho, se propicia que la Administración Pública conserve la información pública en formas o formatos de fácil reproducción y acceso mediante telecomunicaciones informáticas o por otros medios electrónicos.

4. Contraprestación económica

La exigencia de una contraprestación económica ha de ser razonable y no disuasoria del ejercicio del derecho, limitándose al coste de la producción del soporte suministrado, y por tanto solo puede exigirse en el caso de que se estime la solicitud y se facilite la información.

La LFTGA permite el cobro de una cantidad por la expedición de copias y la transposición a formatos diferentes al original en que se contenga la información, sin que exceda de sus costes. En el caso de la Administración pública el establecimiento de tasas se ajustará a la legislación foral de tasas y precios públicos; y en el caso de los archivos, bibliotecas y museos, se estará a lo que disponga su legislación específica (art. 33.2 y 3). Al tiempo, establece tres supuestos de gratuidad: el acceso a información objeto de publicidad activa o a aquella en que no se haya dispuesto lo contrario, el examen «in situ» y la entrega de información por correo electrónico o sistema electrónico equivalente (art. 33.1) (29).

(29) No incluye la gratuidad de la entrega de copias de menos de 20 páginas de formato DIN A4 prevista en el ámbito ambiental (disposición adicional primera, 6, Ley 27/2006).

Las autoridades públicas están obligadas a publicar y poner a disposición de los solicitantes el listado de las tasas y precios que sean de aplicación a tales solicitudes, así como los supuestos de gratuidad (art. 33.4).

V. LA PARTICIPACIÓN Y LA COLABORACIÓN CIUDADANAS

1. Nuevo enfoque de la participación social: finalidad y ámbito

La participación ciudadana es un principio constitucional y general de actuación administrativa (arts. 9.2 y 105 CE y 3.5 Ley 30/1992) y una herramienta vital del sistema democrático, pues aporta claras ventajas como un mejor conocimiento de la realidad con más datos e intereses, soluciones mejores y una mayor legitimidad de las decisiones adoptadas (30). Sin embargo, el punto débil reside en su inefectividad y escasa participación social, así como las carencias de la vía más utilizada de la participación orgánica (31). Por ello, el objetivo consiste en crear las circunstancias para que la participación social sea real y efectiva, con un protagonismo del ciudadano, para lo que la participación debe reunir determinadas condiciones, apoyarse en una concepción incentivadora y articularse mediante nuevos mecanismos más allá de los tradicionales trámites procedimentales. Se trata de crear las circunstancias para que la participación funcione en la realidad, complementando la democracia representativa y con respeto de las exigencias constitucionales de interés general y legalidad (32).

Por participación y colaboración se entiende, en línea con la doctrina, «la intervención e implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos» [art. 3.e) LFTGA]; esto es, la concurrencia o colaboración de los ciudadanos —interesados y público— con las autoridades públicas en los procesos de toma de decisiones en asuntos públicos (33). La titularidad del derecho corresponde a cualquier persona (art. 5.2), con una especial posición de las entidades ciudadanas, pero únicamente está obligada la Administración pública (cfr. art. 2.1 y concordantes).

La LFTGA regula, en su título IV, la colaboración y participación ciudadanas con el confesado propósito de impulsarlas y fomentarlas, tratando de incorporar un nuevo enfoque para superar la habitual insuficiencia e ineficacia con la previsión de garantías básicas, derechos específicos y nuevos instrumentos para lograr su realidad y efectividad. Esta regulación es menos densa que la referida

(30) Como apuntó la STC 119/1995, de 17 de julio, el trámite de información pública tiene el significado de dotar de cierta legitimación popular a la actividad administrativa planificadora, mediante el llamamiento que se efectúa a las personas o colectivos interesados, al objeto de que puedan intervenir en el procedimiento y expresen sus opiniones que sirvan de fuente de información a la Administración, favoreciendo el acierto y la oportunidad de la decisión que se vaya a adoptar.

(31) Según indica SÁNCHEZ MORÓN (2008: pp. 229-232).

(32) Como señala PEMÁN GAVÍN (2005; pp. 50-52).

(33) CASTELLÁ ANDREU (2001: pp. 39 y 71); y SÁNCHEZ MORÓN (2008: pp. 229-232), que la refiere al ciudadano sin otra condición, generando mayor transparencia.

a la información pública y se ciñe a los planes y programas, con referencias también a las políticas y disposiciones generales, dejando a salvo las regulaciones específicas donde se limita a un reconocimiento genérico del derecho a participar [arts. 5.2.f) y 35.3.d)].

2. Condiciones básicas

En aras de la efectividad de la participación y colaboración ciudadanas, la LFTGA comienza fijando unas denominadas condiciones básicas (rótulo del capítulo I del título IV).

A) Fomento de la participación

La primera de estas condiciones básicas es la obligación de la Administración de impulsar y fomentar la participación y colaboración ciudadanas, tanto individual como agrupada o colectiva, mediante instrumentos o mecanismos adecuados que garanticen la interrelación mutua. Este fomento ha de desarrollarse mediante la educación para la participación, tanto mediante campañas explicativas de los instrumentos participativos como de planes de formación para su utilización (art. 34.1 y 3).

Junto a esta participación funcional, se insiste también en fomentar la participación orgánica, ya que se ordena a la Administración promover igualmente la participación y colaboración de las Universidades, Colegios Profesionales, Consejos Asesores y de cuantas entidades y organismos considere adecuados atendiendo a las distintas actuaciones promovidas en el ejercicio de sus competencias (art. 34.2).

B) Garantías

Una auténtica participación social requiere unas garantías o contenido mínimo, a fin de que la ciudadanía se sienta parte del proceso en cuanto puede colaborar e influir en la toma de decisión. La LFTGA aborda esta cuestión tanto con carácter general (art. 5.2) como respecto de los planes y programas (art. 35), tratando de configurar un común denominador o presupuestos indispensables de la participación pública.

Estas garantías de la participación pública son las siguientes:

a) *Derecho a saber (transparencia)*: los ciudadanos deben conocer con antelación suficiente los aspectos relevantes del asunto en el que están llamados a participar [art. 5.2.c)]. Esto es, deben ser informados, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los canales de comunicación institucional y los medios electrónicos, sobre cualesquiera propuestas de planes y programas de carácter general, o en su caso, de su modificación o de su revisión [art.

35.a)]. Dicha información ha de ser comprensible y versar sobre la propuesta y también respecto del procesos participativo conociendo cómo participar y la Administración competente para resolver [art. 35.b)].

b) *Derecho a intervenir (inclusión)*: los ciudadanos pueden formular alegaciones y observaciones con anterioridad a la toma de la decisión [art. 5.2.d)]. Para los planes y programas se fija un período mínimo de información pública de un mes, anunciado a través de los distintos canales de comunicación y anterior a la toma de la decisión [art. 35.c)].

c) *Derecho a ser escuchado (calidad)*: tales alegaciones y observaciones deben ser tenidas en cuenta por la Administración [art. 5.2.d)], que deberá examinarlas y considerar los resultados de la participación y colaboración ciudadanas [art. 35.d)]; pero no implica su obligada aceptación.

d) *Derecho a la comunicación (motivación)*: debe hacerse público el resultado del procedimiento e informarse de los motivos de la decisión, con especial referencia al proceso participativo [arts. 5.2.e) y 35.e)]; lo que exige la notificación personal de una respuesta motivada a quien haya intervenido en el proceso formulando alegaciones o sugerencias [art. 35.f)]. Ello permite articular los recursos y un adecuado control judicial.

Tales condiciones se aplican a la elaboración, modificación y revisión de determinados planes y programas de carácter general, con exclusión expresa de los planes o programas tramitados o aprobados por razones de urgencia, los que tengan exclusivamente un carácter organizativo, procedimental o análogo, aquellos cuyo único objetivo sea la seguridad pública, la protección civil en casos de emergencia o el salvamento de la vida humana y los que se rijan por una normativa específica de elaboración y aprobación en la que ya existan actos o trámites de audiencia o información pública (art. 35.1 y 3).

3. Instrumentos de participación y colaboración ciudadanas

Para superar las tradicionales dificultades e insuficiencias de la participación pública es preciso ir más allá de los trámites formales de participación y organizar adecuadamente el proceso de participación con nuevos instrumentos que favorezcan la implicación ciudadana y su influencia en los procesos de toma de decisiones pública atendiendo a experiencias comparadas.

La LFTGA se ocupa de los instrumentos de participación y colaboración ciudadanas considerándolos como los mecanismos utilizados por la Administración Pública para hacer efectiva la participación y la colaboración de todos los ciudadanos, sin discriminación, en los asuntos públicos, ordenando el fomento activo de la implicación de aquellos sectores sociales en los que se haya constatado una mayor dificultad en orden a su participación y colaboración en los asuntos públicos (art. 36.1). Tales mecanismos son abiertos, pues lo relevante es que favorezcan la participación, y se destaca el uso de las nuevas tecnologías

señalando distintas líneas para promover a través de ellas una participación real y efectiva (art. 36.2). A tal fin, el Portal del «Gobierno Abierto» ha de canalizar los distintos instrumentos participativos, sin perjuicio de promover otros cauces que, en determinados ámbitos, favorezcan la interrelación mutua entre la Administración y la ciudadanía (art. 36.3) (34).

Los instrumentos específicos de participación y colaboración ciudadanas son aquellos que necesitan para su propia eficacia de una mayor implicación ciudadana en el propio proceso participativo, implicación que se garantiza recurriendo a los ciudadanos y entidades ciudadanas que voluntariamente se han comprometido a participar y colaborar con la Administración Pública mediante su inscripción en el Registro de Participación y Colaboración Ciudadanas. Tales instrumentos son los siguientes (35):

a) Los foros de consulta son espacios de debate y análisis de las políticas públicas en los que participan, previa convocatoria por la Administración Pública, grupos de ciudadanos y ciudadanas o de entidades ciudadanas, elegidos democráticamente, entre los inscritos en el Registro de Participación y Colaboración Ciudadanas, al objeto de debatir y reflexionar sobre los efectos de una política pública, así como para elaborar análisis valorativos de los efectos reales de dichas políticas en la calidad de vida de la ciudadanía (art. 39).

b) Los paneles ciudadanos son espacios de información constante e inmediata que se crean por la Administración con carácter temporal y que tienen por finalidad responder a las consultas planteadas por esta sobre cualquier asunto de interés público, y, en especial, sobre las expectativas de futuro de los ciudadanos y ciudadanas. Estarán formados por un número mínimo de ciudadanos y de entidades ciudadanas, que serán elegidos por la Administración Pública entre los sujetos inscritos en el Registro de Participación y Colaboración Ciudadanas en el área correspondiente a la materia objeto del panel (art. 40).

c) Los jurados ciudadanos son grupos creados por la Administración Pública que tienen como finalidad analizar los efectos de una determinada acción, proyecto o programa llevado a cabo por la misma. Los jurados ciudadanos estarán formados por un máximo de diez personas, mitad ciudadanos y ciudadanas, mitad entidades ciudadanas, que serán elegidos por la Administración entre los sujetos inscritos en el Registro de Participación y Colaboración Ciudadanas en el área correspondiente a la materia que motive su creación (art. 41).

En estos instrumentos, que deben ser objeto de regulación reglamentaria, podrán participar las personas inscritas en el indicado registro, así como expertos

(34) La Ley Foral 11/2007 para la implantación de la administración electrónica prevé el fomento de los medios electrónicos para la participación ciudadana (art. 46).

(35) La Ley Foral 11/2007 de implantación de la administración electrónica se refiere a las informaciones públicas, encuestas, sondeos de opinión y otros métodos utilizados para la participación (art. 46). No se incorporan, en cambio, la audiencia ciudadana (art. 18 Ley valenciana 11/2008) ni las consultas a la ciudadanía (art. 20 Ley canaria 5/2010).

en la materia de que se trate y otras como las universidades, colegios profesionales, consejos asesores y otras entidades y organismos (art. 38.2).

Para favorecer el uso de los instrumentos específicos de participación y colaboración se crea el Registro de Participación y Colaboración Ciudadanas en el que se podrán inscribir voluntariamente los ciudadanos y las entidades ciudadanas interesados en recibir información sobre materias específicas de la competencia de la Administración Pública al objeto de tomar parte activa en los instrumentos específicos de participación y colaboración ciudadanas previstos en esta Ley Foral o que puedan preverse en otras normas (art. 37). La puesta en marcha de dicho registro precisa del desarrollo reglamentario, a realizar en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la LFTGA.

4. Derechos específicos de participación y colaboración

La LFTGA reconoce también derechos específicos de participación y colaboración en determinados tipos de funciones o acciones públicas (36), en los que habrá de abrirse el correspondiente proceso participativo (art. 45.1) como son los siguientes: el derecho a participar en la definición de las políticas públicas, esto es, programas de carácter anual y plurianual (art. 42); el derecho a participar en la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios de la Administración Pública que se concreta en la consulta periódica y regular sobre el grado de satisfacción (art. 43); el derecho a participar en la elaboración de disposiciones de carácter general mediante la remisión de sugerencias, sin que ello sustituya los trámites de audiencia o de información pública si son preceptivos y con la obligación de tomarlas en consideración y hacerlo constar en un informe (art. 44) (37); el derecho a proponer iniciativas reglamentarias (art. 45); el derecho a formular propuestas de actuación o sugerencias en relación con el funcionamiento de los servicios recogidos en el catálogo general de los servicios que presta la Administración Pública (art. 46); y el derecho a recabar la colaboración de la Administración Pública en actividades ciudadanas para la realización de actividades sin ánimo de lucro que fomenten la participación ciudadana en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra (art. 47).

De ellos, destaca el reconocimiento de la iniciativa reglamentaria popular a los ciudadanos con residencia legal en la Comunidad Foral, mediante la presentación de propuestas sobre materias que afecten a sus derechos e intereses legítimos con excepción de las excluidas de la iniciativa legislativa popular.

(36) No se contempla la iniciativa legislativa popular regulada en la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, recientemente modificada por la Ley Foral 14/2012, de 5 de julio.

(37) Téngase en cuenta la posibilidad de desarrollar la información pública en la elaboración de las disposiciones generales mediante medios electrónicos y a través del Portal web de Internet del Gobierno de Navarra (art. 36 Ley Foral 11/2007), que ya ha sido aplicado.

La admisión de esta iniciativa exige que contenga el texto propuesto, acompañado de una memoria justificativa con explicación detallada de las razones que aconsejan la tramitación y aprobación de la iniciativa, y cuente con el respaldo de las firmas de dos mil personas. Si cumple tales condiciones la propuesta será valorada y analizada mediante la emisión por el órgano competente en la materia en el plazo de tres meses de un informe que, previa valoración de los intereses afectados y de la oportunidad que para el interés público representa la regulación propuesta, propondrá al órgano competente el inicio o no de su tramitación como proyecto de disposición reglamentaria. De aceptarse la iniciativa, la propuesta reglamentaria se tramitará de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente (art. 45). La resolución sobre la iniciativa se notificará a los proponentes y es impugnabile en cuanto a los aspectos formales cuando se consideren que se ha conculcado su derecho de propuesta o las garantías recogidas en esta Ley Foral para hacerlo efectivo, pero respecto de la decisión de fondo de aceptar la iniciativa acordando iniciar o no la tramitación de la iniciativa reglamentaria propuesta (art. 45.5).

Esta regulación de la iniciativa reglamentaria popular, con antecedente en la legislación de régimen local (art. 70 bis.2 LBRL) (38), viene a trasladar al ámbito de las disposiciones generales la iniciativa legislativa popular, con una reducción en el respaldo mínimo exigido para la admisión de las propuestas.

Asimismo, es reseñable la exigencia con carácter general de la elaboración de un informe de participación y colaboración, en el que se informe sobre el desarrollo e influencia del proceso participativo (art. 48).

VI. MODERNIZACIÓN DE LA ACTUACIÓN Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVAS

Como se ha indicado, la segunda vertiente del buen gobierno contemplada por la LFTGA se refiere a la modernización administrativa para configurar una administración servicial de calidad. A tal fin los títulos V y VI de la LFTGA abordan los objetivos de racionalización y simplificación de los procedimientos y estructuras administrativas con el objetivo «de promover una Administración más comprensible, cercana y accesible a la ciudadanía, y capaz de gestionar con mayor agilidad y eficiencia al servicio de ésta, sin menoscabo en momento alguno de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas, de las garantías y de la seguridad jurídica» (art. 49). La simplificación, compleja en su materialización práctica, no es un fin en sí misma (39), sino que ha de armonizarse con otros valores, como la transparencia y la participación.

(38) GARCÍA GARCÍA (2008: pp. 442-453) estudia esta nueva forma de participación en la elaboración de disposiciones generales.

(39) Según señala TORNOS MÁS (2000: p. 76).

Estos objetivos se concretan en tres líneas de acción referidas a los procedimientos y estructuras, a las normas y al diseño de un marco general para la mejora continua de la calidad en la Administración.

1. Racionalización y simplificación de los procedimientos y de las estructuras

La racionalización y simplificación de los procedimientos y de las estructuras se articula a través del Plan General de Simplificación Administrativa (art. 51), cuya elaboración y ejecución se atribuyen a una Comisión Departamental creada al efecto (art. 51). La aprobación del Plan, que habrá de ir precedida de un amplio proceso participativo para verificar que su ajuste a las demandas de la ciudadanía y de los propios empleados públicos, corresponde al Gobierno de Navarra (art. 53); y se publicará en el Bolefín Oficial de Navarra y en el Portal del Gobierno de Navarra en Internet y será ampliamente difundido entre la ciudadanía y los empleados públicos (art. 54). A fin de paliar los problemas recurrentes en la gestión procedimental (40), la LFTGA fija un extenso catálogo de objetivos del Plan, como son: la reducción de trámites, de plazos y de presión documental; la eliminación o reducción de cargas administrativas; el fomento de las comunicaciones previas y las declaraciones responsables; la simplificación y la normalización de formularios e impresos; la elaboración de manuales de tramitación y de guías o protocolos de los procedimientos; la potenciación de la tramitación vía telemática y, en especial, la generalización de la utilización del repositorio de proyectos técnicos; o la adaptación de la regulación normativa y de los puestos de trabajo (art. 52). Finalmente, el Plan deberá prever su propio plazo de ejecución, que puede dividirse en etapas (art. 55).

2. Mejora de la calidad normativa

La LFTGA, consciente de la importancia de los aspectos procedimentales para la mejora de la calidad de los productos normativos, pretende reforzar la cabal satisfacción de las exigencias procedimentales (41). El objetivo fundamental de la racionalización, simplificación y mejora de la calidad normativa consiste en «el mantenimiento de un marco normativo estable y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y ciudadanas y agentes económicos, que posibilite el conocimiento rápido y comprensible de la normativa vigente que resulte de aplicación, y sin más cargas administrativas para los ciudadanos

(40) Como apunta CIERCO SEIRA (2009: p. 3), estos problemas son: exceso de trámites, fuerte presión documental sobre el interesado, duración temporal exagerada y alto coste económico provocado por la tramitación del expediente.

(41) Sobre la necesaria mejora de las normas, véanse, entre otros, RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. (2006: pp. 238-244); y PONCE SOLÉ (2009: pp. 201-243).

y ciudadanas y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general» (art. 56.1).

A tal fin, se fijan los principios e instrumentos para la calidad regulatoria, que son los siguientes (art. 56.2):

a) En virtud del principio de necesidad, la iniciativa normativa deberá estar justificada por una razón de interés general.

b) En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa normativa que se proponga deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.

c) A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, las facultades de iniciativa normativa se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre que facilite la actuación de los ciudadanos y ciudadanas y empresas y la adopción de sus decisiones económicas.

d) En aplicación del principio de transparencia, los objetivos de la regulación y su justificación deberán ser definidos claramente.

e) Para garantizar el principio de accesibilidad, se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo y universal a la regulación vigente.

f) En virtud del principio de simplicidad, toda iniciativa normativa deberá atender a la consecución de un marco normativo claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.

g) En aplicación del principio de eficacia, la iniciativa normativa deberá partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.

Para propiciar el cumplimiento de ese objetivo de calidad normativa se prevén las acciones siguientes (art. 57):

a) Impulsar los instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas para garantizar que se tengan en cuenta los efectos que estas produzcan, con el objetivo de no generar a los ciudadanos y empresas obligaciones o costes innecesarios o desproporcionados, en relación al objetivo de interés general que se pretenda alcanzar.

b) Prestar la máxima atención a los procesos de participación y de colaboración ciudadanas en la elaboración de las disposiciones normativas, y, a estos efectos, aportará la información adecuada para la mejor comprensión y valoración de los efectos esperados de las iniciativas normativas.

c) Promover el desarrollo de procedimientos de evaluación a posteriori de su actuación normativa, mediante análisis periódicos de la vigencia, actualidad, necesidad y oportunidad de las normas que integran su ordenamiento, como forma de asegurar la evolución y la adaptación de su ordenamiento a la realidad política, económica y social en la que ha de ser aplicado.

d) Promover la adaptación de la regulación vigente a los principios recogidos en esta Ley Foral.

e) Elaborar y aprobar directrices de técnica normativa, que careciendo del valor de las normas jurídicas, proporcionen criterios técnicos o pautas de actuación a los redactores de las normas al objeto de contribuir al proceso de perfeccionamiento continuo de la calidad normativa.

f) Impulsar la utilización de los instrumentos de refundición normativa y de derogación expresa de la normativa que haya perdido vigencia.

Estos principios e instrumentos habrán de integrarse en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales regulado en la Ley Foral 14/2004 y, sin ser novedosos, incorporan pautas a seguir en la elaboración reglamentaria, que habrán de implementarse de forma efectiva.

3. Mejora continua de la calidad en la Administración.

El título VI de la LFTGA se refiere al diseño de un marco general para la mejora continua de la calidad en la Administración. Se trata de complementar las medidas ya previstas en la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, con el impulso de «la mejora constante del servicio a los ciudadanos y ciudadanas promoviendo actuaciones encaminadas a desarrollar una cultura y unos valores de servicio público y calidad en la gestión, así como a fomentar y canalizar la participación y la colaboración de la ciudadanía, integrando sus necesidades y expectativas en las distintas fases de desarrollo de las políticas y servicios públicos» (art. 58.1). A tal fin, se ordena al Departamento competente en materia de calidad diseñar, en el plazo máximo de un año desde la vigencia de la Ley Foral, un marco general para la mejora continua de la calidad en la Administración, cuyo principal objetivo será concretar el principio de servicio a la ciudadanía en torno a dos referencias básicas: la orientación de la gestión pública a resultados, y la satisfacción de los ciudadanos en su condición tanto de usuarios de los servicios, como de copartícipes en el diseño, implementación y evaluación de las políticas y servicios públicos (art. 58.1 y 2).

Para el diseño de este marco general se tendrán en cuenta las estrategias de calidad: modelos de excelencia, objetivos y estándares de calidad, simplificación administrativa y acceso electrónico, evaluación permanente, sistema de sugerencias y reclamaciones y capacitación de los empleados públicos (art. 59). Y además se fijan compromisos de calidad, cuya forma y condiciones se

determinarán en el marco general, que implican formulas organizativas y técnicas de carácter muy general, entre las que destaca la rendición de cuentas a la sociedad y la elaboración y difusión de cartas de servicios (art. 60).

En suma, se trata de una relación de buenos propósitos que habrá de articularse en un marco general y, sobre todo, implantarse en la práctica.

VII. LA ÉTICA Y LA TRANSPARENCIA EN LA ACCIÓN DE GOBIERNO

El título VII de la LFTGA se refiere a la ética y a la transparencia en la acción de gobierno con escasas novedades, pues recoge principios generales y remite a la legislación correspondiente.

Los principios de actuación del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración Pública son el interés general y la transparencia en su gestión, con observancia de los principios éticos y de conducta contemplados en el Código de Buen Gobierno aprobado por la Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo (art. 61.1). Se establece el deber de abstención de toda actividad privada o interés que pueda suponer un conflicto de intereses con sus responsabilidades públicas, entendiéndose por tal «cuando deban decidir en asuntos en los que confluyan intereses públicos e intereses privados propios, de familiares directos o compartidos con terceras personas» (art. 61.2).

Es novedosa en el ámbito foral la obligación de publicidad de las retribuciones, actividades y bienes de los miembros del Gobierno de Navarra y altos cargos de la Administración Pública, así como de las cesantías (art. 62 y 63), que constituye información que debe hacerse pública [art. 13.b)]. Pero esta publicidad se remite a lo establecido en la Ley Foral 19/1996, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, lo que lleva a su art. 9 recientemente reformado por la Ley Foral 12/2012.

Se fijan también normas para facilitar el traspaso de poderes desde el gobierno en funciones al entrante (art. 65), ordenando garantizar el estado de la documentación necesaria para el gobierno entrante y elaborar inventarios de los documentos básicos, en el formato más seguro y práctico. Y finalmente, se fija la obligación de los miembros del Gobierno de ejercer su actividad de forma transparente y de rendir cuentas sobre su gestión a los ciudadanos y ciudadanas, fijando instrumentos al efecto para comunicar determinados aspectos entre los que destaca «dar cuenta de la forma en que se administran los recursos públicos y de su coherencia con la planificación aprobada».

VIII. GARANTÍAS ADMINISTRATIVAS, JUDICIALES Y EXTRAJUDICIALES

Los remedios o garantías son un aspecto capital en cuanto aseguran el cumplimiento efectivo de los derechos. A tal fin, el título VIII de la LFTGA incluye tres previsiones, distinguiendo entre los sujetos obligados de carácter público y los de carácter privado y regulando de forma conjunta, en el primer caso, tanto el derecho de acceso como el de participación.

El remedio impugnatorio para preservar los derechos reconocidos en materia de información y participación son los recursos administrativos y, en su caso, el contencioso-administrativo (art. 67.1). La legitimación es amplia, pues se reconoce a toda persona que considera que, por acción u omisión, se han vulnerado tales derechos y se dirige a su protección. Se trata del sistema general de recursos, sin previsión de un recurso especial, por lo que se traslada aquí la problemática de demora e ineficacia de los recursos administrativos. Desde el punto de vista procedimental, se incorpora un informe preceptivo por una unidad a crear dentro de la Dirección General competente en materia de Asuntos Jurídicos y Presidencia (hoy, Dirección General de Presidencia y Justicia) y la competencia para su resolución se concentra en el Consejero titular del Departamento competente en materia de Presidencia (42).

No obstante, la LFTGA es consciente de la debilidad de esa garantía y, por ello, trata de arbitrar, dentro de las competencias de Navarra, un remedio especial respecto de derecho de acceso a la información. A tal fin, sin perjuicio de los recursos administrativos, el solicitante de la información pública podrá dirigir una queja al Defensor del Pueblo de Navarra siempre que se haya impedido o limitado su derecho de acceso a esta información. Esta queja no suspende el transcurso de los plazos para la interposición de los recursos administrativos o contenciosos-administrativos procedentes (art. 68).

En el caso de los sujetos privados se prevé un sistema de reclamaciones ante la Administración pública a la que aquéllos están vinculados. Con ello se crea un recurso de alzada impropio a resolver en el plazo de tres meses por un órgano administrativo, cuya resolución agota la vía administrativa y será directamente ejecutiva, de suerte que en caso de incumplimiento se requerirá a tales entidades, de oficio o a instancia del solicitante, el cumplimiento en sus propios términos (art. 69).

Así pues, la LFTGA sigue el modelo de la Ley 27/2006, sin introducir ningún remedio específico, con la salvedad de la queja al Defensor del Pueblo, por lo que el sistema de recursos es lento e insuficiente para remediar las infracciones de tales derechos, salvo que se atienda la recomendación del comisionado parlamentario.

(42) En tal sentido, la disposición final primera de la LFTGA añade una letra f) al art. 57.2 de la Ley Foral 14/2004.

IX. CONCLUSIÓN: UN PASO IMPORTANTE Y EL RETO DE LA EFECTIVIDAD

La LFTGA fija el reto ambicioso de implantar la transparencia y la participación pública y al tiempo modernizar la organización administrativa foral, mediante la fijación de una regulación general e integral que sea adecuada para su efectividad. Se adopta una estrategia global que intenta integrar tales derechos con una necesaria reforma administrativa para lograr un gobierno abierto.

Con ello, se da un importante paso al establecer un marco jurídico más adecuado para materializar tales derechos y transformar la Administración. No obstante, son apreciables también algunas sombras y dificultades. La LFTGA tiene un ámbito limitado al círculo de la Administración Foral y su contenido se formula en ocasiones en términos genéricos y con numerosas remisiones a la legislación correspondiente a determinados sectores o materias.

En cuanto a la información pública ha atendido en buena medida al Convenio 205, con las salvedades ya reseñadas (43). Por otra parte, habrá de coordinarse con la futura ley estatal de transparencia, que tiene un ámbito subjetivo más amplio y cuyas previsiones serán mínimos comunes obligados y mejorables por la legislación foral (44). Son también importantes los avances en cuanto a la participación pública, donde se fijan derechos específicos y nuevos instrumentos con un marco avanzado que habrá que implementar (45).

Así pues, como la propia LFTGA pone de relieve, la clave está en la efectividad. Se trata de poner en marcha sus medidas e instrumentos desde una nueva cultura administrativa que favorezca la apertura y la participación reales y efectivas e implante un modelo de administración servicial, eficiente y responsable, lo que requiere la disposición de los medios (personales, materiales y financieros) necesarios para su consecución.

En fin, la dificultad, como siempre, reside en la efectividad de las previsiones y medidas para hacer realidad tan ambiciosos objetivos de empoderamiento

(43) No configuración del derecho como fundamental o estatutario, ámbito de aplicación limitado al entorno de la Administración Foral, mayores limitaciones y falta de la garantía por una autoridad independiente. Asimismo, se atienden los diez principios propuestos por la Coalición Pro Acceso (www.proacceso.org), excepto el primero (configuración del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental) y el décimo (garantía por un órgano independiente), si bien en tal línea se ha incluido la queja ante el Defensor del Pueblo.

(44) El Consejo de Ministros ha aprobado y remitido a las Cortes Generales el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, publicado en el BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 19-1, de 7 de septiembre de 2012. Sobre dicho anteproyecto, véanse el informe de la OSCE y el comentario de GUICHOT REINA (2012b: pp. 28-41).

(45) Siguiendo a SÁNCHEZ MORÓN (2008: pp. 239-241), puede decirse que la regulación ha avanzado sustancialmente en posibilitar la intervención de cualquier persona o ciudadano y generar mayor transparencia en la actividad administrativa, pero la cuestión es si estas reformas son posibles o no en la práctica.

de los ciudadanos y reforma administrativa. El reto es traducir esos objetivos a la realidad, incorporarlos a la actuación administrativa práctica, al menos de forma gradual pero efectiva.

X. BIBLIOGRAFÍA

- BAREA, José (2004), «La necesidad de transparencia en la gestión pública», en *Auditoría Pública*, núm. 33 (I Congreso Nacional de Auditoría en la gestión pública), pp. 13-24.
- CASTEL GAYÁN, Sergio (2009): «La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico», en esta REVISTA, núm. 34, pp. 399-446.
- (2010): «La participación ciudadana en el ámbito local. Experiencias», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 312, pp. 183-208.
- CASTELLÀ I ANDREU, Josep Maria (2001): *Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública: (un estudio del artículo 105 de la Constitución)*, Barcelona, Cedecs, 538 pp.
- CIERCO SEIRA, César (2009): «Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos a la luz de los avances de la administración electrónica», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 19, pp. 1-22.
- GARCÍA GARCÍA, María Jesús (2008): «La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones reglamentarias: participación funcional e iniciativa reglamentaria», en *Revista Catalana de Dret públic*, núm. 37, pp. 417-460.
- GARCÍA MACHO, Ricardo (2008): «Derecho de acceso a la información y protección de datos en la sociedad de la información», en MARTÍN REBOLLO, Luis (dir.), *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, Zaragoza, vol. I, pp. 989-1002.
- GUICHOT REINA, Emilio (2009): *Publicidad y privacidad de la información administrativa*, Madrid, Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, 284 pp.
- (2011): *Transparencia y acceso a la información en el derecho europeo*, Sevilla, Ed. Derecho Global, 345 pp.
- (2012a), «Derecho de acceso a la información: experiencias regionales y estatales en Europa y América», en *Revista de Derecho Comparado*, núm. 19, pp. 135-188.
- (2012b): «El Anteproyecto de Ley de Transparencia», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 30, pp. 28-41.
- PEMÁN GAVÍN, Juan M^o (2005): «El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración Local», en esta REVISTA, núm. 27, pp. 21-59.

- PONCE SOLÉ, Juli (2009): «¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial», en *Revista de Administración Pública*, núm. 180, pp. 201-243.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2007): «Hacia la calidad de las normas: la elaboración de los reglamentos», en ALENZA GARCÍA, José Francisco y RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (coord.), *Organización y procedimientos administrativos: libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*, Pamplona, Gobierno de Navarra y Thomson Aranzadi, Pamplona, pp. 217-244.
- (2008): «Publicidad de la actividad administrativa y participación ciudadana», en ALLI ARANGUREN, Juan Cruz y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (dirs.), *La administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra: comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, Pamplona, Gobierno de Navarra, pp. 405-474.
 - (2011): «La transparencia y la participación pública en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 51, pp. 123-154.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel (2007): *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 474 pp.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2008): «Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español», en *Revista Catalana de dret públic*, núm. 37, pp. 223-245.
- TORNOS MAS, Joaquín (2000): «La simplificación procedimental en el ordenamiento español», en *Revista de Administración Pública*, núm. 151, pp. 39-76.
- TRONCOSO REIGADA, Antonio (2008): «Transparencia administrativa y protección de datos personales», en TRONCOSO REIGADA, Antonio (dir.), *Transparencia administrativa y protección de datos personales: V Encuentro entre Agencias Autonómicas de Protección de Datos Personales celebrado el 28 de octubre de 2008 en la Real Casa de Correos de Madrid*, Madrid, Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, pp. 23-188.
- ZAPICO GOÑI, Eduardo (2010): «Importancia y posibilidades de la transparencia del gasto a nivel de políticas públicas», en *Documentación Administrativa*, núms. 286-287, pp. 239-272.